

Seguretat Social: evolució, model i finançament

Lourdes López Cumbre

PID_00197551



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
Objectius	6
1. Evolució històrica de la Seguretat Social	7
1.1. Els orígens de la Seguretat Social	7
1.2. Evolució històrica de la Seguretat Social a Espanya	10
1.3. El sorgiment de l'actual sistema de Seguretat Social espanyol	14
2. Concepte i model de sistemes de Seguretat Social	17
2.1. Sobre el concepte de Seguretat Social	17
2.2. Els models contributiu i assistencial	19
3. Model constitucional de Seguretat Social	20
3.1. El sistema de protecció social en la Constitució espanyola	20
3.2. El sistema constitucional de Seguretat Social	26
4. Fonts normatives nacionals, europees i internacionals	31
4.1. Fonts normatives nacionals	31
4.2. Fonts normatives europees	33
4.3. Fonts normatives internacionals	35
4.4. Competències de les comunitats autònomes	36
5. Estructura del sistema de Seguretat Social	41
6. Finançament i cotització	44
6.1. Finançament	44
6.2. Cotització	47
6.2.1. Subjectes obligats i responsables, bases i tipus de cotització	47
6.2.2. Obligació de cotitzar, liquidació i recaptació	55
Activitats	65
Exercicis d'autoavaluació	65
Solucionari	68
Bibliografia	70

Introducció

La Seguretat Social representa la forma de protecció per excel·lència que els països desenvolupats han instituït per cobrir aquells riscos (vellesa, incapacitat, desocupació, mort, etc.) que l'individu per si mateix no pot afrontar. L'evolució, el disseny, la regulació i l'abast és diferent a cada país encara que hi ha paràmetres i problemes comuns.

Espanya ha desenvolupat el seu propi model partint de la Constitució de 1978 amb un sistema de Seguretat Social diferenciat en tres nivells (contributiu, assistencial i complementari), estructurat en dos blocs (el règim general i els règims especials) i basat en una regulació estatal, amb influència de la normativa europea i amb capacitat de gestió per part de les comunitats autònomes (CA).

En particular, el finançament basat en el repartiment (la cotització dels actius serveix per a abonar les pensions o prestacions dels passius) constitueix una inquietud que obliga a reformar sovint el sistema. El finançament, centrat en les cotitzacions de treballadors i empresaris i en les aportacions de l'Estat, té una gran dependència de l'economia general, encara que disposi de pressupost propi. Per la seva banda, la cotització, diferent segons que es tracti de contingències comunes o professionals, deriva de la retribució del treballador. Demografia i desocupació són, avui dia, dos dels elements que amenacen la viabilitat del nostre sistema de Seguretat Social.

Aquests materials volen aproximar a l'estudiant el coneixement necessari per a aplicar l'ordenament jurídic de la Seguretat Social.

Amb aquest fi, mostrarem l'evolució històrica de la Seguretat Social, analitzarem des de la perspectiva constitucional els límits del model de Seguretat Social, valorarem els problemes de delimitació competencial entre Estat i CA, donarem a conèixer les diferents fonts normatives (nacionals, europees, internacionals i autonòmiques) que operen en la realitat jurídica, farem una dissecció de l'estructura del sistema i exposarem amb detall les tècniques de finançament i les regles que, sobre la cotització, han de complir treballadors i empresaris.

Objectius

Amb l'estudi d'aquest mòdul l'estudiant ha d'assolir els objectius següents:

- 1.** Adquirir un coneixement bàsic en matèria de Seguretat Social i arribar a tenir les eines necessàries per a analitzar i resoldre els problemes que sorgeixin en l'exercici professional.
- 2.** Tenir un coneixement del llenguatge tecnicojurídic propi d'aquesta branca de l'ordenament.
- 3.** Adquirir un coneixement de les fonts del dret de la Seguretat Social i de l'estructura sistemàtica del seu cos normatiu.
- 4.** Tenir un coneixement de les principals decisions jurisprudencials en l'aplicació de les normes i institucions de Seguretat Social.
- 5.** Emprar una bibliografia bàsica i especialitzada en la matèria.
- 6.** Desenvolupar una capacitat analítica, de relació, de síntesi i d'expressió mitjançant activitats, un cas pràctic i un test d'autoavaluació sobre aquest bloc.

1. Evolució històrica de la Seguretat Social

1.1. Els orígens de la Seguretat Social

1) Amb caràcter general, l'individu està exposat a una sèrie de riscos (vellesa, incapacitat, desocupació, etc.) que no pot afrontar per si mateix i que requereixen l'ajuda social.

S'anomena **risc protegit** tot esdeveniment possible, futur, incert, involuntari i nociu susceptible de protecció.

Les **contingències** o riscos són tant les de **caràcter professional** (accident de treball i malaltia professional) com les de **naturalesa comuna** (accident no laboral, malaltia comuna, maternitat, paternitat, risc per embaràs o per lactància, incapacitat, cessament en el treball, càrregues familiars, defunció, orfanat, etc.). Totes determinen **situacions de necessitat protegides** (defecte d'ingressos, increment de despeses, atenció sanitària, etc.). Cada ordenament jurídic decideix oferir, al seu torn, una sèrie de **prestacions** (periòdiques) o **pensions** (vitalícies) per a fer-ne la cobertura (jubilació, desocupació, incapacitat parcial o permanent, maternitat, paternitat, risc per embaràs i durant la lactància, protecció per mort i supervivència, prestacions familiars, per fill a càrrec, assistència sanitària, etc.).

Les tècniques creades per a fer front a les contingències descrites són de naturalesa ben diferent:

- a) l'**estalvi**, per mitjà del qual l'individu renuncia a un consum actual en previsió d'una eventual despesa futura;
- b) la **beneficència**, això és, l'assistència que l'individu espera amb caràcter discrecional de la comunitat com a auxili en els riscos en què la superació no es pot afrontar mitjançant l'estalvi;
- c) els **socors mutus**, en tant que institucions mutuels, amb base gremial i corporativa, mantingudes per les aportacions dels seus membres amb la finalitat de subsidiar les situacions de necessitat que puguin patir els seus integrants;

d) l'**assegurança privada**, en tant que tècnica que més bé es desenvolupa des que adquireix un auge particular el mercantilisme al segle XV i que garanteix el dret a una protecció, mitjançant l'aportació prèvia d'una sèrie de primes o quotes abonades pel beneficiari o per un tercer a favor d'aquest beneficiari; i

e) l'**assegurança social**, que permet obtenir una prestació socialitzant el cost dels riscos sorgits, d'entrada, com a conseqüència del treball per compte d'altri i, progressivament, en tot cas.

2) Es reconeix com a primera assegurança social la defensada pel canceller Otto von Bismarck el 15 de juny de 1883, coneguda com a *assegurança de malaltia*. Els canvis profunds operats a Alemanya en l'estructura demogràfica, econòmica i social amb la formació d'una potent indústria i un proletariat urbà d'una importància creixent van propiciar el sorgiment d'aquesta assegurança. Precedida per la instauració en el Codi prussià de 1810 de l'obligació dels empresaris d'assegurar contra la malaltia els seus treballadors domèstics i dependents de comerç, l'**assegurança de malaltia de 1883** va generalitzar aquesta obligació a tots els treballadors industrials. Per a instaurar-la van confluïr dos factors:

- un govern preocupat per garantir l'estabilitat social, i
- un govern amb força per a imposar mesures restrictives al capitalisme.

Amb tot, l'expansió de l'assegurança social s'aconsegueix per la necessitat de crear una sensibilitat enfront de l'"infortuni" de la nova classe obrera, sens dubte el col·lectiu més afectat per la transformació productiva que impera al món després de la revolució industrial. D'entrada, aquesta protecció no va tenir gaire èxit, en part pel caràcter voluntari i no obligatori i, en part, per l'escassa capacitat organitzativa dels obrers en aquesta època, a més de la desconfiança que generava en el poder polític tot tipus d'associacionisme.

Quan s'imposa l'**assegurança social obligatòria** s'aconsegueix objectivar la cobertura, i l'accés no depèn de la demostració de pobresa sinó del fet que la condició d'obrer és, alhora que necessària, un pressupòsit suficient per a exigir aquesta cobertura. Les assegurances socials es van presentar així com "la conquesta més revolucionària del reformisme" per la seva contribució a la transformació de les estructures socials, ajudant a integrar el proletariat i reduint l'antagonisme de classe per la mateixa metamorfosi de les classes socials (Stein, 1933, pàg. 22.)

Després de la Segona Guerra Mundial van proliferar assegurances per a cobrir els riscos de malaltia, accident, invalidesa, vellesa, viduïtat, orfandat, desocupació, etc., en tots els països desenvolupats, i van ser eficaces pel caràcter obligatori que tenien i per la irreversibilitat després d'aprovar-les.

Lectura recomanada

O. Stein (1933). *Funciones y organización del seguro social*. Madrid: Instituto Nacional de Previsión.

Només es consideren assegurances socials les que imposen l'assegurament obligatori, autònomes les unes respecte a les altres, per a la protecció de riscos específics i amb una organització diferenciada.

3) Encara que l'expressió s'atribueix a Simón Bolívar en utilitzar a la fi del segle XIX en un acte públic el substantiu *seguretat* i l'adjectiu *social* ("el sistema de govern més perfecte és aquell que produeix més suma de felicitat, més suma de seguretat social i més suma d'estabilitat política"), el nivell normatiu d'aquesta concepció ideològica es va plasmar per primera vegada en la **Social Security Act nord-americana de 1935**, en la Llei neozelandesa de 1938, en els informes de William Henry Beveridge de 1942 i en la Declaració universal dels drets de l'home de 1948, en virtut de la qual:

"Tota persona, com a membre de la societat, té dret a la seguretat social."

Article 22

Per la seva banda, l'Organització Internacional del Treball (OIT) adopta el 1944 (12 de maig) la **Recomanació núm. 67, sobre seguretat dels mitjans de vida**, com a element essencial de la Seguretat Social, per mitjà de la unificació dels sistemes d'assegurança social, l'extensió d'aquests sistemes a tots els treballadors i a les seves famílies mitjançant l'eliminació d'injustes anomalies. Els riscos coberts per l'assegurança social obligatòria han d'incloure tots els casos en què l'assegurat no pot guanyar-se la subsistència a causa d'una incapacitat per a treballar o per a obtenir feina remunerada, o en cas que es mori i deixi una família a càrrec seu, o també sempre que no estiguin coberts per altres mitjans certs riscos afins que es produeixen sovint i representen una càrrega excessiva per a les persones que disposen d'ingressos limitats.

La seguretat dels mitjans de vida s'ha d'organitzar, sempre que sigui possible, amb l'assegurança social obligatòria, segons la qual els assegurats que hagin complert totes les condicions exigides tindran dret, en els casos que preveu la llei, en virtut de les cotitzacions que hagin aportat a una institució de seguretat social, a prestacions pagadores d'acord amb la taxa que fixa la norma.

Les necessitats que no estiguin cobertes per l'assegurança social obligatòria ho han d'estar per l'assistència social; i certes categories de persones, sobretot nens, invàlids, gent gran i vídues necessitades, han de tenir accés a assignacions de quantia raonable, segons un barem preestablert. Aquest és el precedent del Conveni núm. 102, sobre norma mínima de Seguretat Social, que, amb caràcter normatiu, Espanya va ratificar el 1988 i al qual al·ludirem a continuació.

Activitat 1

Comenteu aquest precepte de la Recomanació núm. 67 de l'OIT: “Els règims de seguretat dels mitjans de vida han d’alleujar l’estat de necessitat i impedir la misèria, restablint, en un nivell raonable, les entrades perdudes a causa de la incapacitat per a treballar (compresa la vellesa) o per a obtenir treball remunerat o a causa de la mort del cap de família” (art. 1).

1.2. Evolució històrica de la Seguretat Social a Espanya

1) S’identifica en la **Llei d’accidents de treball de 30 de gener de 1900** (*Gazeta*, 31, Llei de Dato) com la primera norma de Seguretat Social a Espanya. La Comissió de Reformes Socials havia advertit sobre la necessitat d’estudiar els supòsits en què hi pogués haver responsabilitat dels amos o encarregats de la maquinària i artefactes pel sinistre ocorregut.

La influència institucional és determinant, doncs. Com és sabut, aquesta Comissió, creada el 1883, és substituïda per l’Institut de Reformes Socials el 1903, en el si del qual es discuteix el projecte de creació de l’**Institut Nacional de Previsió (INP)**. Aquest Institut va sortir a la llum el 27 de febrer de 1908 amb una triple funció:

- la de **difondre i inculcar la previsió popular**, sobretot la feta en forma de pensions de retir;
- la d’administrar la **mutualitat d’associats** que es constituís a aquest efecte sota el seu patronat, i
- la d’afavorir **aquesta pràctica de pensions** procurant-ne la bonificació amb caràcter general o especial per a entitats oficials o particulars.

La Llei de 1900 fa tres aportacions de transcendència futura.

- En primer lloc, pel fet de configurar una primera definició legal de **treballador** (“tota persona que executi habitualment treball manual fora del seu domicili per compte d’altri, amb remuneració o sense, a salari o a preu fet”).
- En segon lloc, pel reconeixement del risc professional derivat de l’acompliment del treball per compte d’altri com a accident de treball. La definició feta per la norma de l’**accident de treball** (“tota lesió corporal que pateixi l’operari en ocasió o a conseqüència del treball que executi per compte d’altri”) és la que es manté vigent, per bé que ampliada.
- I, finalment, perquè s’aconsegueix, mitjançant el recurs a la **responsabilitat objectiva** de l’empresari, imputar la responsabilitat de reparar el dany causat a l’empresari sense haver de provar culpa o negligència sinó per la mera concurrència del fet objectiu del funcionament de l’empresa.

Amb el **model industrial**, els riscos s'incrementen per la mecanització del treball, per la falta d'experiència, per les dificultats del treball en cadena i per les condicions inhumanes en què es prestava el treball per compte d'altri. El nombre de sinistres creixia vertiginosament i la morbiditat o mortalitat arribaven a xifres que podien generar dificultats demogràfiques. Fins a l'aparició de mecanismes de protecció més específics, la responsabilitat civil de dret comú permetia aportar als sinistrats una certa protecció, al principi sobre la base de la **responsabilitat delictiva** (respon l'empresari que ha causat el dany amb dol o culpa, si bé la càrrega de provar correspon a l'obrer), després amb la **responsabilitat contractual** (respon l'empresari, tret que demostrï que el sinistre es va deure a culpa o dol de l'obrer o a força major) i, finalment, amb el recurs a la **responsabilitat objectiva** (respon sempre i sense excepció l'empresari com a conseqüència del desenvolupament de la seva activitat productiva).

El 1922, la reforma d'aquesta Llei va permetre concertar l'assegurança no solament amb companyies d'assegurances privades sinó mitjançant les **mutualitats patronals** (això és, "les constituïdes legalment en les quals les operacions d'assegurança es redueixen a repartir entre els associats l'equivalent dels riscos que han tingut aquests associats, sense que puguin donar lloc a beneficis de cap classe"). La regulació es va incorporar al **Codi de treball de 1926** (Reial decret de 23 d'agost de 1926 [*Gazeta*, 24]), el llibre III del qual està dedicat a la regulació de l'accident de treball.

2) El **Reial decret d'11 de març de 1919** (*Gazeta*, 12) instaura a Espanya la **primera assegurança social obligatòria** amb el nom de **retir obrer**.

L'assegurança es concep d'aportació obligatòria per als empresaris i voluntària per als treballadors.

S'estén als "**assalariats**" (de qualsevol sector d'activitat, incloent-hi a domicili i preufetaires i els treballadors públics no funcionaris, però no s'hi inclou ni mestres ni servidors domèstics), **entre setze i seixanta-cinc anys** (edat que es podia anticipar mitjançant aportacions voluntàries de l'assegurat o certes classes de treball que causessin envelliment prematur) i sempre que els **ingressos** per tots els conceptes no excedissin les 4.000 pessetes anuals. Les **prestacions** consistien en pensions a capital cedit, vitalícies i de quantia fixa (365 ptes./any). La **quota** es fixa al principi en 3 pessetes per assalariat i mes de treball o 10 cèntims diaris, incloent-hi festius (per això es coneix amb el nom popular d'*assegurança de la 'perra gorda'*). L'Estat va aportar aproximadament un terç de la cotització empresarial, unes 12 pessetes per assalariat i any.

L'aprovació del retir forçós va ser reconeguda com la de la **primera assegurança social** atès que comportava la transformació d'una assegurança voluntària, reduïda a un nombre privilegiat de titulars, en una assegurança obligatòria d'abast general. Els obrers no acudeixen a l'assegurament si no és per obligació

Lectura recomanada

Vegeu més extensament:
F. Suárez González (2007). "Desarrollo histórico de la pensión de jubilación". A: Diversos autors. *Tratado de jubilación. Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación* (pàg. 223-235). Madrid: Iustel.

legal. L'assegurança voluntària, lliure o facultativa acaba essent ineficaç per a cobrir els riscos inherents a la classe treballadora. Només l'assegurança obligatòria estén a tots els treballadors els beneficis, abans patrimoni d'una minoria previsor.

En l'assegurança obligatòria, l'organització i direcció tècniques de la previsió corresponen a l'Estat, al qual s'assigna un paper neutral en els diferents interessos defensats per empresaris i treballadors.

L'Estat és el qui distribueix la protecció econòmica conforme a les aportacions empresarials i obreres, i es descarrega de despeses que abans assumia l'Estat mateix per via de beneficència, caritat, assistència. Així mateix, l'Estat és el qui ha de prevenir els possibles riscos respecte a la salut, la vida, la malaltia o l'atur dels treballadors.

3) Des de 1919 fins a 1963 se succeeix l'aprovació d'assegurances obligatòries. El Reial decret de 22 de març de 1929 (*Gazeta*, 1 d'abril) implanta l'**assegurança obligatòria de maternitat**, que introdueix la fixació de quantitats fixes i la pèrdua de drets de la treballadora si no està inscrita en el règim obrer per omissió de l'empresari. Queden incloses en l'assegurança totes les obreres i treballadores inscrites en el règim de retir obrer, entre setze i cinquanta anys, els ingressos de les quals no excedeixin la quantia establerta en aquest retir. Només les dones que no tinguin setze anys o que en tinguin més de cinquanta es podran beneficiar de l'assegurança sense haver cotitzat abans.

La Segona República, de 1931, constitucionalitza (Constitució de 9 de desembre de 1931, *Gazeta*, 10) els drets socials i, per tant, la protecció de la vellesa, de l'accident de treball, la malaltia professional i la desocupació. La Llei de 4 de juliol de 1932 (*Gazeta*, 7, Llei de Largo) instaura l'assegurança obligatòria per als accidents que determinin **incapacitat permanent** o **mort** del treballador.

La Llei de bases de 13 de juliol de 1936 (*Gazeta*, 15) disposa la protecció específica de la **malaltia professional** en compliment del Conveni núm. 18 de l'OIT. La novetat principal enfront de la legislació d'accident de treball és que s'imposa l'obligació de fer reconeixements mèdics periòdics. El 1947 es va crear l'assegurança de malalties professionals, que conté una definició legal ("aquestes que, produïdes a conseqüència del treball i amb evolució lenta i progressiva, causen al producte una incapacitat per a l'exercici normal de la professió o la mort") i una llista de les reconegudes com a tals (setze, en total). Si l'empresari incompleix l'assegurament li seran imputades totes les prestacions derivades de la malaltia.

Per la seva banda, la Llei de bases de 18 de juliol de 1938 (BOE, 19) crea l'**assegurança de protecció de càrregues familiars**, sense precedent en la legislació espanyola. Els subsidis s'estenen a tots els treballadors per compte

d'altri, sense limitació per nivells de renda, amb l'única excepció del servei domèstic. La prestació més important és la del subsidi familiar, concebuda com a prestació mínima, de quantia fixa, predeterminada i proporcional al nombre de beneficiaris (a partir del segon fill) que convisquin amb l'assegurat o n'estiguin a càrrec. Després es va establir el subsidi d'orfandat i el subsidi familiar per a vídues amb un sol fill.

La Llei d'1 de setembre de 1939 (BOE, 9), en desplegament del fur dels treballadors, transforma el retir obrer en **subsidi de vellesa**. La novetat principal és que la cotització es fixa conforme al salari (3% del salari).

El 1942 (OMT, 7 de maig de 1942 [BOE, 9]) es va determinar per primera vegada el concepte de **salari** a l'efecte d'assegurances socials:

“La remuneració que efectivament guanyin els treballadors en diners o en qualsevol altra forma pel treball que exercitin per compte de l'empresari, sia en forma de salari fix, hores extraordinàries, participació en venda o beneficis, o a preu fet, sempre que en tot cas tinguin caràcter normal.”

El 1947 (Llei de 18 d'abril de 1947 [BOE, 5 de maig]) l'assegurança de vellesa s'integra en una **assegurança de vellesa i invalidesa (SOVI)**. A partir d'aquí s'instaura una cobertura específica per al risc d'invalidesa quan no procedeixi d'accident de treball o malaltia professional tant per a les situacions de pèrdua permanent de la capacitat de treball com de mera incapacitat temporal. A aquest efecte, la invalidesa es defineix com:

“Aquella que produeixi en el qui la pateixi la pèrdua de l'activitat que li impossibiliti guanyar en un treball adequat a les seves forces, la seva capacitat, la seva instrucció i la professió exercida almenys un terç del que guanyi habitualment un assalariat de la mateixa categoria, sa físicament i mentalment, d'instrucció anàloga, en la mateixa localitat.”

S'exigeix que l'invàlid tingui cinquanta anys (trenta, en casos excepcionals) i que acrediti 1.800 dies de cotització.

La Llei de 14 de desembre de 1942 (BOE, 27) va establir l'**assegurança obligatòria de malaltia (AOM)**, que integrava l'assegurança de maternitat. Estén el camp d'aplicació als treballadors per compte d'altri, fixos, eventuais, a domicili i servidors domèstics. Les prestacions es divideixen en sanitàries i econòmiques. El subsidi econòmic representa el 75% del salari base de cotització, mentre que les prestacions sanitàries són ampliables durant tretze setmanes amb la inclusió de productes farmacèutics amb caràcter gratuït. La cotització és compartida per empresari i treballador excepte en el cas dels treballadors per compte propi, que assumeixen la càrrega total.

El 1946 es va regular el sistema d'elecció d'entitat asseguradora (caixa nacional, mutualitats, monts de pietat, igualatoris, companyies, mútues mercantils, caixes d'empresa, etc.). Aquell mateix any van ser admeses les **mutualitats laborals** com a ens gestors paral·lels a l'Institut Nacional de Previsió (INP).

El mutualisme laboral es concep com un **sistema de previsió social obligatori**, establert a favor dels treballadors per compte d'altri en activitats laborals concretes.

Per a beneficiar-se de les prestacions és imprescindible acreditar la condició de mutualista, i s'estableixen així les prestacions reglamentàries (generadores de drets subjectius) i potestatives (de concessió discrecional per part de la mutualitat). Cada mutualitat ha de disposar del seu propi patrimoni, i en cadascuna d'aquestes mutualitats la cotització és idèntica i assumida per empresaris i treballadors. El que passa més sovint és que les mutualitats s'organitzen professionalment (construcció, per exemple) a escala nacional, encara que hi ha exemples d'organització interprovincial o provincial, i els més escassos són els d'àmbit empresarial.

Fins a la Llei de 22 juliol de 1961 (BOE, 24) no es va crear l'**assegurança nacional de desocupació**.

La desocupació protegida és la dels qui "podent i volent treballar, perden l'ocupació, per compte d'altri, i amb això el salari".

Pot ser total o parcial sempre que es redueixin en un terç les hores de treball. La prestació arriba al 75% del salari base de cotització i altres beneficis. El treballador aturat rep el subsidi des del cinquè dia del cessament en el treball fins a sis mesos, prorrogables per un altre període igual, en circumstàncies especialment greus. La quota que cal abonar és de l'1,5% de la base de cotització, i a l'empresari li correspon l'1,20% i al treballador, el 0,30%.

Activitat 2

Analitzeu si el que disposa l'article 2 de la Llei d'accidents de treball de 1900 té cap presència en la normativa actual: "El patró és responsable dels accidents ocorreguts als seus operaris amb motiu i en l'exercici de la professió o treball que facin tret que l'accident sigui a causa de força major, estranya al treball en què es produeixi l'accident."

1.3. El sorgiment de l'actual sistema de Seguretat Social espanyol

1) El 1962 es produeix un canvi de govern que va ser decisiu per al futur de la Seguretat Social. Al Govern s'hi integra un ministre de Treball (Romeo Gorriá) que reprèn un **projecte d'uniformització del sistema**, abans frustrat.

Els defectes percebuts fins llavors en la protecció de la població treballadora són, bàsicament, quatre:

a) D'**estructura**: no hi ha un sistema de Seguretat Social sinó un cúmul d'assegurances socials.

b) Funcionals: sistemes deficitaris, fraus freqüents i una dissociació insostenible entre salaris reals i salaris de cotització.

c) Financers: dèficits de reserves matemàtiques en les mutualitats, transformació del règim de capitalització en règim de repartiment, encariment de les prestacions sanitàries.

d) Prestacional: inexistència del caràcter preventiu i reparador, desigualtat entre prestacions, dificultats per a abonar-les. La tramitació de la nova Llei té un gran interès tècnic i polític.

La **Llei de bases de la Seguretat Social** s'aprova el 27 de desembre de 1963 (BOE, 30) i amb aquesta Llei s'aproven també les bases del modern sistema de Seguretat Social, que s'estructura entorn d'una sèrie de principis; a saber:

- la **consideració conjunta de les situacions objecte de cobertura** a fi d'atorgar un mateix tractament a totes les situacions en què no hi ha salari, abstracció feta de la causa en què tingués l'origen;
- la **uniformitat relativa de les prestacions**, de manera que s'unifiquin percentatges per a compatibilitzar les exigències de justícia distributiva amb la diversitat dels nivells salarials dels treballadors;
- la **importància de les prestacions preventives i recuperadores** amb l'objectiu d'aconseguir, abans que reparar el dany, evitar-lo i, si escau, fer-ne la correcció *ad futurum*, i potenciar així la reinserció sobre la prestació vitalícia;
- la **incorporació dels beneficiaris a la gestió**, per a generar la responsabilitat d'aquests beneficiaris en l'administració del sistema;
- l'**organització i racionalització de la gestió**, per a evitar qualsevol mena de duplicitat en la gestió i simplificar les bases de cotització;
- la **desaparició de l'ànim de lucre**, a fi que el que es cotitzi es destini íntegrament a la cobertura dels riscos;
- el **sanejament del règim financer**, establint el **sistema de repartiment**, estabilitzant les finances sense exigir nous sacrificis al país i permetent que les empreses sàpiguen abans la quantia de les obligacions que tenen amb la Seguretat Social per a facilitar un càlcul exacte dels costos de producció; i finalment
- la **participació de l'Estat** en el cost del sistema de Seguretat Social, per a aconseguir, així, la redistribució de la renda nacional.

Lectura recomanada

Podeu consultar-ho amb detall en l'obra següent: L. E. de la Villa Gil; A. Desdentado Bonete (1977). *Manual de Seguridad Social* (pàg. 144 i següents). Madrid: Aranzadi.

La Llei, però, no va aconseguir tots els objectius. Es va mantenir la distinció entre contingències professionals i comunes –que avui persisteix–, va prosseguir la duplicitat de gestores (INP i mutualitats laborals) i va persistir la diferència entre la cobertura que oferia el règim general de la Seguretat Social (RGSS) i la de cadascun dels règims especials. Es va avançar en molts altres, però. Es van suprimir les companyies mercantils amb ànim de lucre, es va constituir un patrimoni unitari de titularitat pública, es van crear les prestacions assistencials com a part de les prestacions de Seguretat Social, es van admetre les millores voluntàries com a prestacions complementàries i es van assentar les bases per a la consolidació d'un finançament, gestió i acció protectora integrals.

2) Al cap de tres anys, es va aprovar la **Llei de Seguretat Social de 1966** (Decret 907/1966, de 21 d'abril [BOE, 22]) i es va fixar en el text articulat l'estructura actual de la Seguretat Social amb un RGSS com a model i una sèrie de règims especials amb tendència a l'assimilació o integració en el RGSS o entre si.

Més endavant, la **Llei per a l'ampliació de l'acció protectora de la Seguretat Social de 1972** (Llei 24/1972, de 24 de juny [BOE, 22], de finançament i perfeccionament de l'acció protectora del RGSS) va fixar la cotització sobre els salaris pròxims als reals a fi d'evitar l'excessiu desfasament entre rendes del treball i prestacions substitutives.

Aquesta reforma provoca la substitució de la LSS/66 pel **Decret 2065/1974, de 30 de maig (BOE, 20 de juliol), pel qual s'aprova el text refós de la llei general de la Seguretat Social**, que no materialitza una articulació sinó tota una refosa de la normativa vigent. Aquest text va constituir el **precedent de la vigent LGSS**. Entre l'aprovació d'un text refós i de l'altre passen vint anys, de manera que el primer d'aquests textos és **preconstitucional**. Una de les reformes més importants dutes a terme en aquest temps va ser la que, el 1978 (RDL 36/1978, de 16 de novembre [BOE, 18]), es produeix sobre la gestió institucional de la Seguretat Social i que suprimirà les entitats gestores tradicionals per crear tres instituts, precedents així mateix dels actuals: l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS), l'Institut Nacional de la Salut (Insalud) i l'Institut Nacional de Serveis Socials (Inserso).

Activitat 3

Localitzeu en el text de la Llei de bases de 1963 la definició de la consideració conjunta de les contingències.

2. Concepte i model de sistemes de Seguretat Social

2.1. Sobre el concepte de Seguretat Social

1) Malgrat l'heterogeneïtat de models, hi ha una comprensió generalitzada que una determinada idea de protecció social a la qual, normalment, s'anomena *Seguretat Social* ha aconseguit un **ampli consens** en l'àmbit de les comunitats internacionals i nacionals. Així, la importància concedida a la cura de la salut, la distribució de la vida humana en fases diferents i flexibles d'activitat i inactivitat, etc., ja formen part de la cultura contemporània.

En el primer **informe que formula l'OIT a Nacions Unides el 1947** identifica la Seguretat Social:

“[Amb l']anhel dels pobles treballadors del món que no es repeteixin els patiments de la gran depressió anterior a la guerra, o sia, trobar feina, o, si no, mitjans de vida suficients.”

Per la seva banda, l'**informe de Beveridge de 1942** (*Social insurance and allied services*) entén que la Seguretat Social pot proporcionar seguretat de renda perquè és un atac contra la indigència. La indigència, però, és només un dels cinc gegants que impedeixen el desenvolupament de l'home; els altres són la malaltia, la ignorància, la insalubritat i la desocupació.

Potser, però, es pot admetre com a definició de *Seguretat Social* la que aporta, en el **preàmbul, la Llei de bases de la Seguretat Social de 1963**, que abans hem analitzat.

En virtut d'aquesta Llei, la Seguretat Social es defineix com “una tasca nacional que imposa sacrificis als joves respecte als vells, als sans respecte als malalts, als ocupats respecte als qui estan en situació de desocupació, als vius respecte als familiars dels morts, als qui no tenen càrregues familiars respecte als qui en tenen, a les activitats econòmiques en auge i prosperitat, finalment, respecte als sectors deprimits”.

En l'**àmbit científic**, convé destacar les definicions aportades pels qui, des d'una perspectiva intel·lectual i, a vegades, des del poder polític, van contribuir a crear i desenvolupar la Seguretat Social espanyola.

Així, i per a totes, es considera que la Seguretat Social és el “conjunt integrat de mesures d’ordenació estatal per a la prevenció i remei de riscos personals mitjançant prestacions individuals i econòmicament avaluables” (Olea, 1959, pàg. 31).

Lectura recomanada

A. Olea (1959). *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

Amb tot, la definició de la Seguretat Social respon al contingut que cada país decideix atorgar a la seva protecció. Els riscos protegits com a causants de situacions de necessitat costen de determinar sense la referència a un país i a un moment històric concret. Cada país decideix com és la Seguretat Social segons cada conjuntura històrica i econòmica i ha de seleccionar les prioritats que cal atendre depenent dels mitjans de què disposa.

- **Des d’un punt de vista econòmic**, es considera prudent desenvolupar la protecció social amb mesures d’alta rendibilitat, bàsicament l’assistència sanitària, la reparació dels accidents de treball i malalties professionals, la reeducació professional i la garantia de rendes mínimes als treballadors per a l’adaptació professional.
- **Des d’un punt de vista social**, interessa més orientar la protecció cap als més desfavorits, com gent gran, incapaços o aturats (Perrin, 1965). En termes generals, però, es pot afirmar que la Seguretat Social està pensada per a afrontar els fets imprevisibles (contingències) i, per tant, les projeccions econòmiques sobre la Seguretat Social disten molt de ser exactes.

Lectura recomanada

G. Perrin (1965). “La sécurité sociale et ses problèmes dans les pays en voie de développement”. *Revue Française du Travail* (núm.2, pàg. 47-66).

En tot cas, la Seguretat Social es basa en una relació jurídica prèvia composta per subjectes, objecte, causa i amb una dinàmica clara quant a naixement, desenvolupament, vicissituds, durada i extinció.

La principal **finalitat** de la Seguretat Social consisteix a concedir prestacions als beneficiaris que hi tenen dret quan s’actualitza el risc protegit per l’ordenament jurídic i es demostra la contingència o situació de necessitat.

Els riscos poden ser professionals (accident de treball i malaltia professional) o comuns (accident no laboral i malaltia comuna). Es debat entre un model contributiu i no contributiu i es finança amb cotitzacions de treballadors i empresaris i aportacions de l’Estat.

Des d’una **perspectiva normativa**, l’article 2.1 de la LGSS assenyala que el sistema de Seguretat Social, configurat per l’acció protectora en les modalitats contributiva i no contributiva, es fonamenta en els **principis d’universalitat, unitat, solidaritat i igualtat**. L’Estat garanteix a les persones compreses en el camp d’aplicació de la Seguretat Social, perquè compleixen els requisits exigits

en les modalitats contributiva o no contributiva, i també als familiars o assimilats que tinguin a càrrec, la protecció adequada enfront de les contingències i en les situacions que prevegi la llei.

Activitat 4

Extraieu tres trets que caracteritzin la Seguretat Social.

2.2. Els models contributiu i assistencial

1) Hi ha dos punts de referència, territorialment i materialment diferents, en relació amb els orígens de les assegurances socials modernes.

- D'una banda, el canceller Otto von **Bismarck** va defensar, des d'Alemanya, el **model contributiu, continental o professional**, caracteritzat per un finançament per cotitzacions, una protecció dels riscos derivats de l'activitat laboral i una assegurança en què la titularitat exclusiva correspon als treballadors per compte d'altri.
- D'altra banda, William Henry **Beveridge** va aconsellar, des del Regne Unit, un **model assistencial, atlàntic o universal** sustentat en un finançament mitjançant impostos, una protecció extensible a tota mena de riscos i un assegurament universal per a tota la ciutadania.

2) El nostre model es pot definir com a **contributiu amb trets d'assistencialització**.

Si al principi s'havia previst per a cobrir les necessitats derivades del treball per compte d'altri, avui, tant l'àmbit subjectiu com l'acció protectora de la Seguretat Social s'amplien –i en alguns casos se'n desvinculen– al treball per compte d'altri que s'hagi exercit. Fins i tot el concepte de treballador per compte d'altri sol ser més lax en l'àmbit de la Seguretat Social que en la regulació laboral ja que aquell atén el concepte d'assimilació per equiparar supòsits. D'altra banda, l'empresari també és objecte de protecció i alguns subjectes sense relació laboral (estudiants, treballadors per compte propi, etc.) poden estar inclosos en el seu camp d'aplicació. No obstant això, seria absurd negar l'estreta connexió entre el treball per compte d'altri i la protecció social derivada del sistema de Seguretat Social atès que no solament comparteixen principis informadors sinó una mateixa jurisdicció, la social, per a resoldre els seus conflictes –amb l'excepció d'aquells íntegrament administratius, que són derivats a la jurisdicció contenciosa administrativa (ex art. 3.f i 3.g LJS).

Activitat 5

Assenyalau dos elements propis del model contributiu i dos del model assistencial.

3. Model constitucional de Seguretat Social

3.1. El sistema de protecció social en la Constitució espanyola

1) El model constitucional sorgeix més entorn de la **protecció social** que de la Seguretat Social. De fet, amb l'expressió *protecció social* s'aconsegueix integrar el **repartiment competencial** que els constituents van fer el 1978 en distribuir parcel·les, abans integrades en la Seguretat Social –competència de l'Estat–, dins de les competències de les CA –com la sanitat o l'assistència social. La definició més genèrica de *protecció social* l'aporta la Unió Europea en reconèixer com a tal totes les intervencions:

“Privades o públiques destinades a alleugerir la càrrega que representa per a les llars i particulars una sèrie de riscos o necessitats, prèviament determinats, sempre que no hi hagi una contrapartida simultània o recíproca per part del beneficiari.”

Reglament 458/2007, de 25 d'abril (DOL, 30), de regulació del Sistema Europeu d'Estadístiques Integrades de Protecció Social

Una concepció que accepta la inclusió, en termes estadístics, de prestacions com les de malaltia o atenció sanitària, invalidesa, vellesa, supervivència, família o fills, desocupació, habitatge i exclusió social, amb l'única distinció que comporta el fet que s'ofereixi amb condició de recursos o sense al·ludir-hi.

En el nostre ordenament, la protecció social se supedita a la distribució competencial feta entre l'Estat, al qual l'article 149.1.17 de la CE reconeix competència exclusiva en la legislació bàsica i règim econòmic de Seguretat Social, i les CA per a les quals es reserven competències en matèria d'assistència social (art. 148.1.20 CE) i sanitat (art. 148.1.21 CE).

2) En relació amb l'**assistència social**, totes les CA hi han assumit competències en els seus estatuts, i han superat i perfeccionat les iniciatives estatals en aquesta matèria. En aquest punt, la dificultat principal no consisteix, doncs, a assenyalar si la competència pertany a l'Estat o a la CA, sinó a **precisar el contingut i la definició** del que es considera *assistència social*.

Per a això el Tribunal Constitucional reconeix en la Sentència 76/86 que l'“assistència social apareix com un mecanisme protector de situacions de necessitat específiques, sentides per grups de població als quals no inclou aquell sistema (amb referència al de Seguretat Social) i que opera mitjançant tècniques diferents de les pròpies de la Seguretat Social; [és] característica de l'assistència social el sosteniment al marge de tota obligació contributiva o prèvia col·laboració econòmica dels destinataris o beneficiaris” (FJ 6).

Tant si s'admet aquesta definició com si se n'admet una altra –acceptada l'anterior com la més completa–, la veritat és que els caràcters que representen l'assistència social a Espanya són bàsicament la **suplementarietat** –protegeix allò que no és protegit per la resta de parcel·les de la protecció social–, la **universalitat** –no respon a cap contribució prèvia– i la **generalitat** –s'estén a tota persona necessitada.

Les CA han protagonitzat alguns conflictes d'interès sobre la delimitació d'aquest concepte i, per tant, sobre les seves competències. Un dels més rellevants és el que va resoldre l'STC 239/02 en relació amb l'oferiment d'ajudes de les CA a càrrec dels seus pressupostos i com a **complement de les pensions no contributives**, cosa que incrementava, *de facto*, la quantia d'aquestes pensions. El TC esgrimeix una sèrie d'arguments a favor d'aquesta actuació autonòmica:

a) per a la delimitació competencial no té entitat el fet que el perceptor de les ajudes ja ho sigui i estigui inclòs en l'àmbit protector de la Seguretat Social, de la mateixa manera que passa amb les prestacions complementàries provinents del mutualisme o dels plans i fons de pensions (FJ 6 i FJ 7);

b) per a decidir si hi ha o no una extralimitació competencial cal analitzar les tècniques emprades en la configuració i aplicació de les ajudes en qüestió. Considera que es tracta d'ajudes assistencials pels caràcters amb què s'estableixen aquestes ajudes (caràcter complementari de les pensions no contributives del sistema de Seguretat Social; caràcter extraordinari en el temps limitat de la percepció d'aquestes pensions; inexistència de mòduls d'actualització; i l'abonament d'aquestes ajudes a càrrec dels pressupostos de la comunitat corresponent) (FJ 5); i

c) aquesta actuació de les comunitats no afecta el dret de gaudir d'unes condicions bàsiques de protecció social en igualtat per a tots els espanyols.

Sobre l'STC 239/02 es formulen **dos vots particulars** (més l'adhesió final a tots dos d'un magistrat).

Lectura recomanada

L. E. de la Villa Gil (2003). “El contenido constitucional de la asistencia social”. A: Diversos autors. *El trabajo y la Constitución. Estudios en homenaje al prof. Alonso Olea* (pàg. 587-603). Madrid: Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

- En el primer, una de les conclusions més destacades és que el títol competencial que permet a les CA completar la Seguretat Social mitjançant l'assistència social no autoritza una suplementació a l'alça de les prestacions de la Seguretat Social.
- En el segon, se subratlla, entre altres arguments, que el que caracteritza l'assistència social és la "prova de necessitat", com ho era la de beneficència a la qual succeeix.

En les ajudes qüestionades, la comprovació d'aquest estat no existeix en cap cas, ja que s'atorguen indiscriminadament i mitjançant una quantitat idèntica en tots els supòsits i a tots els perceptors de pensions no contributives que resideixin a la comunitat autònoma de referència, de manera que no es pot considerar més que un **increment lineal de pensions no contributives** durant un exercici econòmic determinat, difícilment compatible amb el concepte d'assistència social.

Aquest conflicte va propiciar una reforma normativa mitjançant la Llei 4/2005, de 22 d'abril (BOE, 23), sobre els efectes en les pensions no contributives dels complements atorgats per les CA, que, alhora, va comportar una nova redacció de l'article 38.4 de la LGSS. Arran d'aquesta reforma, qualsevol prestació de caràcter públic que tingui com a finalitat complementar, ampliar o modificar les prestacions de la Seguretat Social, en la modalitat contributiva, forma part del sistema de la Seguretat Social i està subjecta als principis d'aquest sistema. Tot això s'entén:

"Sense perjudici de les ajudes d'una altra naturalesa que, en l'exercici de les seves competències, puguin establir les comunitats autònomes en benefici dels pensionistes que hi resideixen."

L'**assistència social** i la **Seguretat Social** no poden coincidir, si bé l'escenari òptim és aquell en què necessitats o contingències cobertes per l'assistència social vagin essent assumides amb més garantia per la Seguretat Social. De fet, hi ha prestacions que han sorgit en l'àmbit de les CA i dins de les seves competències en assistència social, com les rendes mínimes d'inserció, que s'han erigit, després, en part de la Seguretat Social.

3) Pel que fa a la **sanitat**, la CE obliga a fer una interpretació integradora entre l'article 43.1 de la CE ("Es reconeix el **dret a la protecció a la salut**"), l'article 43.2 de la CE ("Correspon als poders públics organitzar i tutelar la salut pública a través de mesures preventives i a través de les prestacions i dels serveis necessaris. La llei establirà els drets i els deures de tothom en aquest punt"), l'article 148.1.21 de la CE, pel qual es disposa que correspon a les CA la potestat d'assumir competències en matèria de "sanitat i higiene", i, finalment, l'article 149.1.16 de la CE, pel qual s'atribueix competència exclusiva a l'Estat

sobre sanitat exterior, bases i coordinació general de la sanitat i legislació sobre productes farmacèutics. Una distribució competencial asimètrica si es compara amb l'assignació centralitzada de la Seguretat Social a l'Estat.

Com recorda l'**Organització Mundial de la Salut** (1946), el gaudi del grau màxim de salut que es pot aconseguir constitueix un dels **drets fonamentals de tot ésser humà**. Per això, la Declaració universal de drets humans, el Pacte internacional de drets econòmics, socials i culturals, la Carta social europea, el Codi europeu de la seguretat social, la Carta comunitària de drets socials dels treballadors, la Carta de drets fonamentals, la *non nata* Constitució europea o el Tractat de Lisboa preveuen el dret a la salut com a epicentre del desenvolupament humà.

Aquesta mateixa línia és la que mantenen els constituents en l'article 43 de la CE en protegir el dret a la salut i també la tutela i garantia públiques d'aquest dret mitjançant les mesures preventives o les prestacions i serveis necessaris, de manera que la llei ha de mantenir els drets i obligacions de tothom per a l'eficàcia d'aquesta protecció. Un reconeixement constitucional de naturalesa dual, com a dret personal i com a obligació dels poders públics enfront de la comunitat, que provoca una responsabilitat pública.

Aquest repartiment de competències imposa una configuració unitària de **responsabilitat de l'Estat** com és el **Sistema Nacional de Salut** com un sistema públic i universal que no se superposa al sistema creat per cada CA mitjançant els corresponents serveis autonòmics de salut sinó que constitueix la conjunció de tots plegats. La coordinació d'aquest sistema no comporta la sostracció de competències a les CA, sinó que implica l'**obligació de col·laboració** (informes recíprocs, homogeneïtat tècnica en determinats aspectes i acció conjunta d'autoritats estatals i autonòmiques).

En aquest àmbit s'hi inclouen tant la legislació sobre seguretat i higiene (amb zones de concurrència amb la legislació laboral) com la legislació sobre productes farmacèutics (bàsica i complementària) i –amb més reserves– la legislació sobre protecció al medi ambient (art. 149.1.23 CE). A tot això hi cal afegir les competències de les CA que aquestes comunitats no hagin assumit, les lleis que estableixin disposicions necessàries per a harmonitzar les competències de les CA, la regulació supletòria a la de les CA en matèria de seguretat i higiene i totes les disposicions atribuïdes a l'Estat per les mateixes CA (per exemple, l'alta inspecció sanitària).

Per la seva banda, les CA tenen competències en matèria de seguretat i higiene normatives i executives, incloent-hi la gestió en sentit ampli i el règim de personal, l'establiment de normes addicionals a les lleis de l'Estat en protecció al medi ambient, les competències que impliquin desenvolupar els principis

dictats amb caràcter marc per l'Estat i les de titularitat estatal transferides o delegades mitjançant una llei orgànica. Aquest ampli catàleg de competències sanitàries autonòmiques condueix a una **configuració diversificada en diferents sistemes autonòmics de salut** (disset, tants com CA) que, considerats aïlladament, no queden subjectes a exigències d'igualtat ni solidaritat.

Aquesta diversificació, però, és compatible amb el **reconeixement dels mateixos drets i obligacions en qualsevol part del territori nacional** (art. 139.1 CE), amb la garantia d'un nivell mínim de prestacions dels serveis públics (art. 158.1 CE) i amb l'existència de possibles consensos en la gestió i acords de cooperació entre CA (art. 145.2 CE). Per a això cal reconèixer aquest dret a tot ciutadà, amb independència de la CA en què resideixi, i permetre-li accedir no solament al seu sistema autonòmic sinó al de qualsevol altra comunitat, cosa que provoca bàsicament dificultats financeres més que no pas obligacions jurídiques. De fet, s'entén –preàmbul de la Llei de cohesió i qualitat del Sistema Nacional de Salut del 2003 (Llei 16/2003, de 28 de maig [BOE, 29])– que l'assumpció de competències per les CA constitueix un **mitjà per a aproximar la gestió de l'assistència sanitària al ciutadà** i facilitar-li, així, garanties quant a l'equitat, qualitat i participació en aquesta prestació sanitària.

La **Llei general de sanitat** (Llei 14/1986, de 25 d'abril [BOE, 29]) va ser la que va establir un model que garanteix íntegrament el dret a la salut i que el faci compatible amb la nova distribució territorial. Amb aquest fi, la LGS va reconèixer el dret d'obtenir les prestacions del sistema sanitari a tots els espanyols i als estrangers residents a Espanya, si bé, per raons estrictament financeres, no disposa la gratuïtat en tot cas. Amb la **Llei de cohesió i de qualitat del Sistema Nacional de Salut** (Llei 16/2003, de 28 de maig [BOE, 29]), la sanitat va deixar de dependre de la Seguretat Social finançament i organitzativament. Les quotes abonades a la Seguretat Social van deixar de destinar-se a aquestes prestacions, i l'Estat va adquirir el compromís de finançar la sanitat amb recursos públics.

Paral·lelament a la seva creació, les CA van anar assumint competències de manera gradual, i com més competències assumien, més s'elevava el seu nivell de despeses en un sistema en què els ingressos no evolucionaven al mateix ritme. Per aquesta raó, la cessió de tributs va haver de ser completada amb la cessió d'un altre tipus d'impostos que estaven lligats directament o indirectament a l'assumpció de competències en matèria sanitària (IVA, tabac, beguda, etc.), i, en general, el seu finançament va ser deficitari per a mantenir el cost sanitari.

4) En aquest repartiment competencial ha irromput el debat de la protecció a la dependència. La **Llei 39/2006**, de 14 de desembre (BOE, 15), d'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, recull aspectes propis tant de Seguretat Social com de sanitat o d'assistència social. Es tracta d'una norma que protegeix tota persona que per raó d'edat, discapacitat o

malaltia té una alteració en l'autonomia física, psíquica, mental, intel·lectual, sensorial, i necessita l'ajuda d'un tercer per a fer les activitats bàsiques de la vida diària.

Per a això s'estableix un dret subjectiu, universal, de caràcter públic, amb una atenció integral i integrada que inclou mesures de prevenció, rehabilitació, estímul, que requereix el desenvolupament en l'entorn habitual de vida del dependent, i garanteix la qualitat, sostenibilitat i accessibilitat dels serveis amb la col·laboració de serveis socials, sanitaris i, sobretot, amb la participació de la família o de l'entorn en aquest objectiu, amb un finançament públic però amb participació privada ja que els beneficiaris han de contribuir al sosteniment, i amb l'oferiment tant de prestacions econòmiques com de serveis.

La Llei implanta un **sistema per a l'autonomia i atenció a la dependència** (d'ara endavant, SAAD) que exigeix la col·laboració i participació de totes les administracions públiques i que garanteix la participació bàsica de l'Administració general de l'Estat. Es tracta de constituir una xarxa d'utilització pública integrada per centres i serveis tant públics com privats que no alteren, en principi, el seu règim jurídic de titularitat, administració o gestió com a conseqüència d'aquesta integració. L'Estat es compromet a aportar el cost de la prestació bàsica.

Doncs bé, la **Llei 39/2006** es concep com una normativa bàsica estatal de mínims garantits a tota la població al marge del lloc de residència i, de fet, la intervenció de l'Estat és present tant en la definició del catàleg de serveis com en el quadre d'infraccions i sancions, en els criteris bàsics de qualitat, en els principis bàsics comuns d'aplicació de la Llei, etc. Solament l'article 1 de la norma reconeix que es tracta d'un **dret de ciutadania**.

La Llei, però, ha obviat deliberadament l'assignació de la protecció per dependència en l'article 149 de la CE o en l'article 148 de la CE i admet que es dicta:

“A l'empara de la competència exclusiva de l'Estat per a regular les **condicions bàsiques** que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, conforme a l'art. 149.1.1 CE.”

I, encara que sembla que es tracti d'una prestació d'assistència social pel protagonisme que hi adquireixen les CA i la determinació que hi tenen els serveis socials, la veritat és que l'atenció sanitària hi és consubstancial i la prestació econòmica que s'ofereix als cuidadors podria ben ser considerada una prestació de Seguretat Social. De fet, aquestes prestacions estan incloses en el Registre de Prestacions Socials Públiques (*ex* DA 5 Llei 39/2006), establert pel sistema de Seguretat Social, gestionat per l'INSS i destinat a la inscripció de les prestacions socials de contingut econòmic.

Preval, però, un criteri majoritari a favor de considerar aquesta protecció com a part de l'assistència social. No en va, tota la xarxa, la gestió i fins i tot part del finançament està pensada fent servir la infraestructura creada i mantinguda abans per les CA.

Activitat 6

Recordeu la decisió del Tribunal Constitucional en la Sentència 239/02, sobre el complement autonòmic de les pensions no contributives, i destaqueu, almenys, dos dels arguments d'aquesta Sentència.

3.2. El sistema constitucional de Seguretat Social

1) En virtut del que preveu l'article 41 de la CE:

“Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social per a tots els ciutadans que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat, especialment en cas de falta de feina. L'assistència i les prestacions complementàries seran lliures.”

D'aquesta afirmació es dedueixen dues consideracions inicials:

- Que la Seguretat Social constitueix una funció pública que han d'organitzar i tutelar els “poders públics”.
- Que el sistema es configura entorn de tres nivells: **el contributiu, l'assistencial i el complementari.**

La interpretació duta a terme pel Tribunal Constitucional d'aquest precepte permet arribar a les consideracions següents sobre el precepte esmentat:

a) la protecció dels ciutadans davant situacions de necessitat es concep com una **funció de l'Estat** (STC 103/83, FJ 3);

b) des del moment en què la Seguretat Social s'erigeix en una funció de l'Estat, l'adequació entre quota i prestació no es pot fer servir com a criteri per a determinar la validesa de les normes, i es trenca en bona part la correspondència **prestació-cotització** pròpia de l'assegurança privada, superada per la dinàmica de la funció protectora de titularitat estatal (STC 65/87, FJ 17);

c) la flexible forma emprada per la Constitució **impedeix parlar d'un model únic de Seguretat Social** conforme a aquella (STC 37/94, FJ 4);

d) l'article 41 de la CE imposa als poders públics l'**obligació d'establir** –o mantenir– un sistema protector que es correspongui amb les característiques tècniques dels mecanismes de cobertura propis d'un sistema de Seguretat Social (STC 32/81, FJ 3); i

e) salvada, però, aquesta indisponible limitació, el dret que puguin tenir els ciutadans en matèria de Seguretat Social és **d'estricta configuració legal**, de manera que el legislador disposa de llibertat per a modular l'acció protectora del sistema, en atenció a circumstàncies econòmiques i socials que són imperatives per a la mateixa viabilitat i eficàcia d'aquell (STC 65/87, FJ 17).

Així, doncs, s'admet un model de Seguretat Social funcionalment múltiple, que inclou dimensions públiques, contributives, assistencials i privades (STC 103/83, FJ 3), i es manté el règim públic com a "reducte indisponible per al legislador" (STC 37/94, FJ 3) –encara que permeti models diferents de reorganització (STC 206/97, FJ 5).

2) Els tres nivells de protecció que recull l'article 41 de la CE dins del sistema de Seguretat Social (contributiu, assistencial i complementari) han originat interpretacions diferents sobre quin model de Seguretat Social, si s'admet l'existència a vegades qüestionada d'un únic model, ha implantat la CE.

Cal dir que hi ha una **relació gairebé proporcional** en la dimensió que cadascun d'aquests àmbits assoleix en l'àmbit de la Seguretat Social.

A mesura que es dificulta l'accés a l'àmbit contributiu amb requisits més exigents, s'incrementa l'abast tant de l'àmbit assistencial com de l'àmbit complementari.

No de manera equitativa, atès que tendeix més a créixer l'àmbit assistencial –que recull els beneficiaris que queden expulsats de l'àmbit contributiu– que no pas l'àmbit complementari –previst només per als qui, pel nivell de rendes que tenen, puguin contribuir conjuntament a un sistema públic i a un de privat.

3) Mantinent al marge l'àmbit contributiu, epicentre de la Seguretat Social i d'extensa explicació en aquests materials, l'àmbit assistencial de la Seguretat Social va adquirir carta d'identitat pròpia amb l'aprovació de la **Llei 26/1990**, de 20 de desembre (BOE, 22), de **prestacions no contributives**.

Es crea així un nou dret subjectiu perfecte a favor dels beneficiaris, que com a pensionistes de la Seguretat Social rebran una renda econòmica i també l'assistència medicofarmacèutica i els serveis socials necessaris.

L'article 1 de la norma esmentada confirma l'"ampliació del camp d'aplicació del sistema de Seguretat Social i l'extensió de l'àmbit d'acció protectora", cosa que modifica la LGSS, que, a partir d'ara, al costat del nivell contributiu haurà d'especificar que també regula el nivell no contributiu, dins de la Seguretat Social i no pas com a assistència social. Es permet, a partir d'aquest moment,

Opcions diverses

Des dels qui consideren que s'ha optat per la universalització de la cobertura –amb referència als ciutadans, a les situacions de necessitat, a les prestacions suficients, etc.–, fins als qui donen prioritat al caràcter contributiu del sistema –ja que s'exigeix el manteniment del que ja des de la LBSS es configurava com un sistema eminentment contributiu–, les opcions són ben diverses.

que les persones que no hagin cotitzat mai, o que ho hagin fet però amb cotitzacions insuficients respecte a les requerides, obtinguin una pensió no contributiva del sistema de Seguretat Social.

Seguint el mandat constitucional de l'article 41 de la CE, els subjectes protegits ja no seran els treballadors enquadrats en el sistema sinó:

“Tots els espanyols residents al territori nacional.”

La condició de **treballador** se substitueix per la de **ciudadà espanyol** i el requisit de **cotització**, pel de la **residència**, es fa dependre l'accés a la pensió de l'existència d'una vertadera situació d'insuficiència de recursos i es finança l'ajuda amb les aportacions de l'Estat al pressupost de la Seguretat Social atesa la naturalesa solidaria d'aquestes prestacions.

Així mateix, dins del nivell assistencial de la Seguretat Social, cal situar la regulació dels **complements per a mínims**. La progressiva rigidesa dels requisits per a accedir a les pensions contributives en nom de la viabilitat del sistema produeix com a efecte principal que cada vegada hi hagi més pensions que requereixin que siguin complementades per a arribar al mínim que garanteix la norma legal. Els complements per a mínims o pensions mínimes troben suport en el principi de solidaritat ja que garanteixen la suficiència de les prestacions i corregeixen a l'alça la regla de la proporcionalitat perquè, encara que s'hagi cotitzat per una base mínima o una altra de diferent, si el càlcul de la pensió no garanteix la quantia de la pensió mínima el beneficiari té dret a aquesta pensió i no pas a la que li correspongui com a aplicació del càlcul preceptiu i de la cotització feta. Per aquest motiu se'n defensa la naturalesa assistencial, i no pas contributiva.

També dins d'aquest nivell hi ha les **prestacions per fill a càrrec**, en concret l'assignació econòmica per fill o menor acollit a càrrec, la prestació econòmica de pagament única a tant alçat per naixement o adopció de fill en supòsits de famílies nombroses monoparentals i en els casos de mares discapacitades, la prestació per part o adopció múltiples i la prestació econòmica per naixement o adopció de fill.

I, encara que l'article 86.2 de la LGSS, en establir els recursos financers del sistema, assenyalava com a prestacions de naturalesa no contributiva les enunciades fins aquí –a més de les derivades de l'assistència sanitària–, cal considerar-ne una altra. Es tracta dels diferents **programes de renda activa d'inserció o de requalificació professional** previstos per als qui esgotin la prestació o subsidi per desocupació. Avui dia, el RDL 23/2012, de 24 d'agost (BOE, 25), permet obtenir una ajuda econòmica d'acompanyament del 75% de l'IPREM de manera mensual i durant un màxim de sis mesos. Els beneficiaris tenen

dret de fer un itinerari individualitzat i personalitzat d'inserció, que prevegi el diagnòstic de la seva ocupabilitat, i també les mesures actives d'ocupació –en les quals poden participar– destinades a millorar-la.

4) Pel que fa al **nivell complementari**, comporta la implementació de la protecció pública, que es pot fer tant des del sistema públic com de règims privats, però, en tot cas, tenint com a base les prestacions o pensions del sistema públic. Aquesta protecció complementària ha tingut com a centre de referència tant en la LGSS/74 com en la LGSS/94 posterior les **millores voluntàries** (art. 39 LGSS i l'OM de 28 de desembre de 1966 [BOE, 30], per la qual es regulen les millores voluntàries, sobretot). Però l'incís últim de l'article 41 ("l'assistència i les prestacions complementàries seran lliures") no va ser complet fins a la promulgació de la Llei de plans i fons de pensions (Llei 8/1987, de 8 de juny [BOE, 9], avui substituïda pel RDL 1/2002, de 29 de novembre [BOE, 13 de desembre]).

Els **plans de pensions** es formalitzen amb contractes que garanteixen el dret de les persones a favor de les quals es constitueixen de percebre renda o capital per les contingències que s'hi protegeixen. Per la seva banda, els **fons de pensions** reuneixen el patrimoni creat a fi d'acomplir al pla de pensions, amb una gestió independent i autònoma de les finances internes de l'empresa.

Amb aquesta nova regulació s'inaugura una etapa històrica en la conformació del sistema mixt i s'afegeix a la protecció dins del sistema públic una protecció externa totalment privada.

L'impuls definitiu a la consolidació dels plans i fons de pensions al nostre país va venir de la mà de la Llei d'ordenació i supervisió de l'assegurança privada (Llei 30/1995, de 8 de novembre [BOE, 9], d'ara endavant, LOSSP/95, avui substituïda per un nou text refós en la Llei 6/2004, de 25 d'octubre [BOE, 5 de novembre], i aplicable a les mutualitats de previsió social regulades pel RD 1430/2002, de 27 de desembre [BOE, 17 de gener del 2003]). La LOSSP/95 modifica, mitjançant la DA 11a., la DA 1a. de la LPFP/1987 amb l'objectiu clar d'introduir un nou règim jurídic aplicable als que a partir d'aquell moment es van anomenar **compromisos per pensions**.

Desconegut fins llavors, el concepte de compromisos per pensions és un concepte creat *ad hoc* per la LOSSP/95. En la laxa caracterització que se'n fa com a "prestacions causades" es possibilita la inclusió de qualsevol obligació que, amb finalitat de previsió social, estableixi l'empresari en el si de l'empresa sempre que es refereixi a les contingències descrites, a saber, jubilació, incapacitat permanent, dependència severa i gran dependència i mort i supervivència (*ex art. 8.6 LPFP*). Aquests compromisos, incloent-hi les prestacions causades, es corresponen amb els que es deriven d'"obligacions legals o contractuals de l'empresari pel personal de l'empresa i vinculats a les contingències que esta-

bleix l'article 8.6 de la LPPF". Aquestes pensions poden revestir les formes que estableix l'article 8.5 de la LPPF i "comprendran tota prestació que es destini a la cobertura d'aquests compromisos amb independència de la denominació que tinguin" (DA 1a. LPPF).

Activitat 7

Subratlleu en quina part de l'article 41 de la CE hi ha definit cadascun dels tres nivells presents en el model de Seguretat Social.

4. Fonts normatives nacionals, europees i internacionals

4.1. Fonts normatives nacionals

1) La norma reguladora principal és el RDL 1/1994, de 20 de juny (BOE, 29), pel qual s'aprova el **Text refós de la llei general de Seguretat Social**. En aquest text refós, destaca la tripartició en títols destinats, successivament, a les normes generals del sistema de Seguretat Social, a les normes d'exclusiva aplicació al règim general de la Seguretat Social i, finalment, la referència a la protecció per desocupació.

Al marge de la regulació del RGSS i de la protecció per desocupació, en les **normes generals** s'hi inclouen els principis d'aplicació comuna, la delimitació del camp d'aplicació del sistema, l'estructura del sistema, les regles sobre afiliació, cotització i recaptació, l'acció protectora de la Seguretat Social, la gestió, el règim econòmic i les normes sobre infraccions i sancions en matèria de Seguretat Social i la pervivència d'una assistència social i uns serveis socials interns.

Convivint amb el règim constitucional establert, la **LGSS/74** precedent va mantenir el sistema de Seguretat Social durant vint anys fins a l'aprovació del text vigent el 1994. La nova norma, però, no va derogar del tot l'antiga, de manera que continuen essent aplicables determinats preceptes, bàsicament en relació amb l'assistència sanitària i amb la seguretat i higiene a la feina.

2) El text refós constitueix avui la norma al voltant de la qual giren totes les **reformes** que, com a conseqüència de la crisi, de la desocupació, de l'envelliment demogràfic o de l'increment de l'esperança de vida, imposa cada govern en aquesta matèria, sobretot en relació amb les pensions. Des que es va aprovar i fins avui, el text ha estat objecte de revisió pels governs successius. El 1997, la **Llei 24/1997**, de 15 de juliol (BOE, 16), de consolidació i racionalització del sistema de Seguretat Social, va introduir més elements de contribució i proporcionalitat en l'accés i en la determinació de la quantia de les pensions de jubilació (així, s'amplia el període de determinació de la base reguladora –que progressivament passa de vuit a quinze anys– i s'accentua la proporcionalitat dels anys de cotització acreditats per l'interessat). Per la seva banda, la **Llei 35/2002**, de 12 de juliol (BOE, 13), va establir un sistema de jubilació gradual i flexible que propiciava la jubilació parcial i la compatibilitat entre pensió i treball. D'altra banda, la **Llei 45/2002**, de 12 de desembre (BOE, 13), va reformar la protecció de la desocupació i va fomentar l'ocupabilitat dels aturats; la **Llei 40/2007**, de 4 de desembre (BOE, 5), sobre mesures en matèria de Seguretat Social, es va centrar en la incapacitat temporal i permanent, la jubilació i la supervivència; la **Llei 32/2010**, de 5 d'agost (BOE, 6), per la qual

s'estableix un sistema específic de la protecció per cessament d'activitat dels treballadors autònoms, garanteix, per primera vegada, una prestació semblant a la de la desocupació per als treballadors per compte d'altri; i, finalment, la més recent, la **Llei 27/2011**, d'1 d'agost (BOE), sobre actualització, adequació i modernització del sistema de Seguretat Social, incorpora algunes modificacions de transcendència històrica.

Fruit d'un **acord social i econòmic** signat pels interlocutors socials i el Govern el febrer del 2011, la Llei 27/2011, amb nou articles, redefineix el principi de suficiència i la garantia de solidaritat mitjançant una coordinació adequada dels nivells contributiu i no contributiu, i reforma el règim jurídic dels complements per a mínims. La norma modifica la pensió d'incapacitat permanent i altera el règim de cobertura dels accidents de treball, però, sobretot, **reforma la pensió de jubilació**. I ho fa amb una finalitat molt clara: incrementar la permanència del treball en actiu. Amb aquest fi, i per primera vegada en la història des de 1919, **l'edat legal de jubilació s'eleva de seixanta-cinc anys a seixanta-set**. Es farà de manera progressiva fins al 2027 i amb una sèrie de regles d'aplicació transitòria tant en el càlcul de la base reguladora com en els períodes de cotització exigibles. La jubilació parcial i la jubilació anticipada enduriran la manera d'accedir-hi i el règim de compatibilitat també modificarà les regles.

3) Precisament amb la finalitat d'extreure debat electoral –no pas polític– d'aquestes qüestions, el 1995 es crea el **Pacte de Toledo**. L'intent de totes les forces parlamentàries d'adoptar decisions consensuades en matèria de pensions propicia que aquesta comissió parlamentària debati i, si escau, acordi les modificacions legislatives necessàries.

Després d'haver-se aprovat, el Pacte de Toledo, consensuat per totes les forces polítiques i renovat l'octubre del 2003 i el desembre del 2010, va subratllar alguns aspectes. Així:

a) l'establiment d'una separació financera –les prestacions no contributives es finançaran amb aportacions de l'Estat i les netament contributives, amb cotitzacions– i la constitució d'un sistema de reserves per a moments de dèficit a càrrec dels excedents de cotitzacions socials;

b) la fixació gradual d'un únic límit de cotització per a totes les categories professionals;

c) una garantia i un control més grans en la determinació de la pensió d'invalidesa mitjançant la creació d'una llista de malalties;

d) la millora de les pensions d'orfandat i viduitat; i

e) la previsió d'una reforma del límit de cobertura de les prestacions per a satisfer més bé les necessitats dels beneficiaris del sistema.

4.2. Fonts normatives europees

1) En matèria de Seguretat Social es fa referència a un **dret europeu de coordinació** per a designar totes les normes destinades a proporcionar un règim de protecció social digne als treballadors i ciutadans comunitaris. En veritat no hi ha una idea comunitària de Seguretat Social sinó que continua essent abordada com una qüestió nacional, i la intervenció europea es limita a una tasca coordinadora –no pas harmonitzadora– de les tècniques de protecció nacionals per a garantir el que, primer el Tractat de Roma, després el Tractat de Maastricht i ara el Tractat de Lisboa, han considerat necessari per a aconseguir la **lliure circulació de treballadors**.

En aquesta matèria s'imposa l'aplicació del **principi d'igualtat de tracte** davant la diversitat de sistemes nacionals de Seguretat Social que es citen en l'entorn europeu i les vertiginoses i múltiples modificacions legislatives d'aquests sistemes. Una sèrie de normes de caràcter general com la **Carta social europea** del Consell d'Europa, de 18 d'octubre de 1961 (ratificada al BOE de 26 juny de 1980), o la **Carta comunitària dels drets socials fonamentals dels treballadors**, de 9 de desembre de 1989 (DOL 323, 27), o de normes específiques com el **Codi europeu de Seguretat Social** del Consell d'Europa, de 16 d'abril de 1964 (BOE, 17 de març de 1995), o el **Reglament 1408/1971**, de 14 juny (ara substituït pel **Reglament 883/2004**, de 29 d'abril DOL, 30, sobre coordinació dels sistemes de Seguretat Social, i el **Reglament 987/2009**, de 26 setembre DOL, 30 d'octubre, pel qual s'adapten les normes d'aplicació, i tots dos objecte de nova modificació pel **Reglament 1244/2010**, de 9 de desembre (DOL, 22), contribueixen, en l'àmbit europeu, a garantir la consecució d'aquesta igualtat.

Hi ha, però, un retret generalitzat sobre les dificultats de la UE per a establir una normativa comuna sobre protecció social.

Tots comparteixen la mateixa inquietud per la viabilitat dels seus sistemes de protecció, fins al punt d'haver abordat cadascun en els últims dos anys reformes estructurals tendents a garantir aquesta protecció, en particular mitjançant el retard de l'edat de jubilació. Tots mantenen com a epicentre els seus corresponents sistemes de Seguretat Social, i garanteixen la cobertura en qualsevol punt de la Unió Europea mitjançant el Reglament 883/04. Aposten, gairebé de manera unànime, per potenciar els sistemes privats de pensions com a mecanisme complementari de cobertura, i ofereixen un tractament fiscal tant per a les aportacions com per a les prestacions certament diferent en cada cas.

Pacte de Toledo del 2010

En la formulació més recent, la del 2010, afegeix noves reflexions sobre adequació de bases i períodes de cotització, incentius a l'ocupació, modernització i informació al ciutadà, protecció de la immigració, tractament específic de la discapacitat, lluita contra el frau, contributivitat, tractament fiscal de les pensions, solidaritat i garantia de suficiència, sistemes complementaris, dona i protecció social i, de manera particular, aconsella una reforma sobre l'edat de jubilació, plasmada al cap de poc temps, i com acabem d'apuntar, en la Llei 27/2011.

I, finalment, tots defensen gelosament la seva sobirania en la concreció de les modalitats d'organització i en el finançament dels seus sistemes de "protecció social".

Potser aquesta és la raó que serveix per a explicar el rebuig a l'harmonització en la matèria, de manera que la UE hagi optat pel mètode de convergència o **mètode obert de coordinació**, això és, per un procés de configuració de grans línies i objectius que ha de desenvolupar cada estat membre que, d'alguna manera, és superat per una jurisprudència europea que sí que aposta per una consideració conjunta de la protecció social en les seves decisions.

2) Les regles de coordinació europea han estat regides pel Reglament 1408/71. Substituït avui pel Reglament 883/2004, la coordinació de la Seguretat Social en la UE ha volgut facilitar les expectatives i conservació de drets de Seguretat Social dels treballadors a fi de garantir-ne la lliure circulació. Amb aquest fi, s'asseguren quatre actuacions:

a) la **totalització dels períodes d'assegurança**, això és, el reconeixement de tots els períodes de cotització a l'efecte del càlcul de la prestació, independentment del país en què hagin estat ingressats;

b) l'aplicació de la regla **pro rata temporis**, per la qual es distribueix el cost parcial de la prestació entre cadascun dels països en què s'hagi fet cotització i conforme a aquesta proporció;

c) l'**exportabilitat de les prestacions**, que implica mantenir el gaudi de les prestacions una vegada obtingudes, encara que es produeixi un canvi de residència en el beneficiari; i finalment

d) la **conservació de drets en curs d'adquisició** atès que, en general, les prestacions requereixen llargs períodes de cotització que, si són interromputs pel desplaçament dels treballadors per territori europeu, dificultaran l'accés a les prestacions i comportaran un obstacle a la mobilitat.

El **Reglament 883/2004** estén l'àmbit d'aplicació a les persones nacionals d'un dels estats membres i als apàtrides i refugiats residents en un dels estats membres que estiguin o hagin estat subjectes a la legislació d'un o de diversos estats membres, i també als membres de les seves famílies i als seus cònjuges supervivents. Així mateix, és d'aplicació als cònjuges supervivents de les persones que hagin estat subjectes a la legislació d'un o de diversos estats membres, amb independència de la nacionalitat d'aquestes persones, quan aquests cònjuges supervivents siguin nacionals d'un dels estats membres o apàtrides o refugiats que resideixin en un dels estats membres. D'altra banda, afecta tota legislació nacional relacionada amb les prestacions de malaltia, maternitat i paternitat assimilades, invalidesa, vellesa, supervivència, accidents de treball i malaltia professional, desocupació, prejubilació, familiars i subsidis de defunció. Excepte una disposició en contra, aquest Reglament s'aplica als règims

Reglament 883/2004

En l'àmbit d'aplicació que té, aquest Reglament substitueix qualsevol altre conveni de Seguretat Social aplicable entre els estats membres. No obstant això, continuaran essent d'aplicació determinades disposicions de convenis de Seguretat Social subscrits pels estats membres abans de la data d'aplicació d'aquesta norma, sempre que siguin més favorables per als beneficiaris o derivin de circumstàncies històriques específiques i tinguin un efecte temporal limitat.

generals i especials, contributius i no contributius. No és d'aplicació, però, en l'assistència social, en l'assistència sanitària ni en les prestacions respecte a les quals un estat membre assumeixi la responsabilitat dels danys causats a les persones i prevegi una compensació.

3) També dins del dret derivat, algunes **directives** han regulat aspectes d'interès en l'àmbit de la protecció social. A diferència del reglament comunitari, de prevalença sobre qualsevol norma interna, les directives només obliguen, com és sabut, quant al resultat que es vol aconseguir, i els qui s'encarreguen de seleccionar la forma i els mitjans més idonis per a aconseguir-ho són les autoritats nacionals.

Entre les més destacades, cal esmentar les que es refereixen a l'aplicació de la igualtat de tracte entre homes i dones en matèria de Seguretat Social i sobre protecció a la maternitat (directives 79/97, de 19 de desembre de 1978 [DOL 006, de 10 de gener de 1979], 86/78, de 24 de juny de 1986 [DOL 225, de 12 d'agost]), la Directiva sobre protecció dels drets dels treballadors en els casos de traspàs d'empreses i d'insolvència empresarial (Directiva 77/187, de 14 de febrer de 1977 [DOL 061, de 5 de març]), la Directiva 98/49/CE del Consell, de 29 de juny de 1998, relativa a la protecció dels drets de pensió complementària dels treballadors per compte d'altri i els treballadors per compte propi que es desplacen dins de la Comunitat (DOL 209/46, de 25 de juliol) i la Directiva 2003/41/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 3 de juny del 2003, relativa a les activitats i supervisió dels fons de pensions d'ocupació (DOL 235/10, de 23 de setembre).

4.3. Fonts normatives internacionals

1) Com hem indicat, el 1944 l'OIT va aprovar les **recomanacions núm. 67 i 69, sobre seguretat dels mitjans de vida i assistència mèdica**, i va construir un prototip de model internacional de Seguretat Social. A partir de 1945 sorgeix un nou concepte d'harmonització, sobre la base d'una concreció més gran dels beneficiaris i de les prestacions. Va ser determinant, com també hem avançat, el **Conveni núm. 102, sobre la norma mínima de Seguretat Social**, de 28 de juny de 1952, conegut com a *norma mínima*, gens ambiciós i, malgrat això, no ratificat per bona part dels membres de l'OIT, entre els quals hi ha Espanya, que ho va fer el 21 de juny de 1988 (BOE, 6 d'octubre).

Amb aquest Conveni s'ofereix als estats el compromís d'acceptar i incloure en les seves legislacions nacionals la cobertura de **tres riscos**, com a mínim; el nombre màxim previst de riscos és de nou (cures mèdiques, subsidi per malaltia, prestacions d'atur, pensions de vellesa, prestacions per accident de treball i malalties professionals, subsidis familiars, prestacions de maternitat, prestacions d'invalidesa i prestacions a favor de cònjuges supervivents). En virtut d'aquest Conveni s'imposa l'establiment d'uns mínims sobre determinades prestacions (assistència mèdica, prestacions de malaltia, de desocupació, de vellesa, d'accident de treball i malaltia professional, entre d'altres) en

Lectura recomanada

L. López Cumbre (1997). "La polémica sustitución de los Convenios internacionales de Seguridad Social entre países miembros de la Comunidad por el Reglamento 1408/71 de la CEE". *Revista de Trabajo y de Seguridad Social* (núm. 22, pàg. 123-132).

tots els membres de l'OIT que subscriuguin el Conveni. Alguns altres instruments adoptats per l'OIT (convenis 12 i 19, d'accidents de treball; 24 i 25, sobre assegurança de malaltia; 97 i 143, sobre protecció d'emigrants; o 103, de protecció de la maternitat) també han marcat el desenvolupament de la protecció social en l'àmbit internacional, almenys per als països de l'entorn de l'OIT. Més endavant, el **Codi europeu de Seguretat Social de 1964** (de 16 d'abril, ratificat per Espanya el febrer de 1993) va obligar a aplicar, almenys, **sis d'aquests riscos**.

2) Mitjançant acords o **convenis bilaterals o multilaterals**, Espanya atorga eficàcia a normes que l'objectiu fonamental que tenen consisteix a racionalitzar l'aplicació de normes nacionals amb caràcter transfronterer quan el treballador o ciutadà nacional emigra o quan el treballador o ciutadà estranger entra al nostre país.

En aquest sentit, Espanya ha pactat convenis de Seguretat Social de caràcter **bilateral** amb molts països (avui dia, Andorra, l'Argentina, Austràlia, el Brasil, el Canadà, Xile, Colòmbia, la República Dominicana, l'Equador, els Estats Units, les Filipines, el Japó, el Marroc, Mèxic, el Paraguai, el Perú, Rússia, Tunísia, Ucraïna, l'Uruguai i Veneçuela).

Entre aquests convenis s'adverteixen, almenys, dues tendències:

- la primera, que n'hi ha que ofereixen cobertura no solament als nacionals dels països respectius sinó a qualsevol persona assegurada o resident en algun d'aquests països, de manera que prioritzen la regla de l'activitat professional o el factor de la residència sobre el condicionant típic de la nacionalitat;
- la segona, que, en general, s'exclouen prestacions com la desocupació, els serveis socials i les prestacions familiars, i també és restrictiva la cobertura d'assistència sanitària.

Entre els convenis multilaterals destaca el **Conveni multilateral iberoamericà de Seguretat Social**, subscrit el novembre del 2007, primer instrument internacional en l'àmbit iberoamericà que va servir per a protegir els drets de milions de treballadors migrants.

4.4. Competències de les comunitats autònomes

1) L'article 149.1.17 de la CE atribueix a l'Estat competència exclusiva sobre la legislació bàsica i el règim econòmic de la Seguretat Social, sense perjudici que les CA n'executin els serveis. Atenent el que acabem d'exposar, la unitat del sistema de Seguretat Social es preserva mitjançant dues vies:

- la competència que es reserva l'Estat per a legislar, i
- el manteniment del règim econòmic del sistema en mans de l'Estat.

Es considera, doncs, que els principis de **caixa única i solidaritat financera** són els que garanteixen el manteniment d'un règim públic o, dit d'una altra manera, d'un règim únic i unitari de Seguretat Social per a tots els ciutadans (STC 124/89, FJ 2, FJ 3 i FJ 6).

La compatibilitat de la gestió autonòmica amb la titularitat estatal de les competències sobre legislació i règim econòmic se supedita, per tant, a la garantia d'un règim públic, únic i solidari de Seguretat Social (STC 195/96, FJ 7).

2) A aquest efecte, s'entén per *legislació* no solament les lleis o normes derivades directament del poder legislatiu sinó també els **reglaments de desplegament**. La distinció entre llei i reglament perd importància quan es mira des de la perspectiva de la regulació unitària d'una matèria, ja que des d'aquesta perspectiva és evident que moltes vegades apareixen en íntima connexió llei i reglament, i que l'àmbit objectiu de cadascun d'aquests instruments depèn del grau de detall del text legal i del grau d'amplitud de l'habilitació concedida implícitament per a desplegar-lo per reglament (STC 18/82, FJ 2).

De la mateixa manera, es considera legislació bàsica tot **criteri general de regulació** d'un sector de l'ordenament jurídic o d'una matèria jurídica, que han de ser comuns a tot l'Estat. L'exercici de la competència estatal per a establir les bases o la legislació bàsica a què es refereix l'article 149 de la CE no requereix, de cap manera, la promulgació de lleis de base o lleis marc. La noció de bases o de normes bàsiques s'ha d'entendre com una noció material i, en conseqüència, aquests principis o criteris bàsics, tant si estan formulats com a tals com si no, són els que es dedueixen racionalment de la legislació vigent (STC 32/81, FJ 6). Es garanteix així un denominador normatiu comú que estableix una regulació normativa uniforme i de vigència en tota la nació sobre la base de la qual cada CA pugui desenvolupar les seves competències.

D'altra banda, la referència al règim econòmic de la Seguretat Social obliga a diferenciar aquest règim de l'execució dels seus serveis (STC 195/96, FJ 5 i FJ 7). L'execució dels serveis que garanteixin a cada territori el compliment de la legislació bàsica estatal i de l'autonòmica que la desplegui (STC 102/95, FJ 10) correspon a les CA. Respecte al règim econòmic de la Seguretat Social, però, la competència estatal no se circumscriu solament a la potestat normativa sinó que s'hi concentren tots els poders destinats a preservar la unitat del sistema espanyol de Seguretat Social, i es manté així el règim públic d'aquest sistema, la qual cosa implica la garantia d'un règim igualitari de Seguretat Social per a tots els espanyols.

Mitjançant la **Tresoreria General de la Seguretat Social (TGSS)** s'aconsegueix garantir, així, el **principi de solidaritat financera i d'unitat de caixa**, de manera que s'evita que sorgeixin sistemes territorials de Seguretat Social en les CA (STC 124/89, FJ 7). Queden fora d'aquesta competència estatal, per tant, les

Descentralització

Aquest model de Seguretat Social establert és compatible amb la descentralització política que regeix en la CE mitjançant les competències legislatives o executives que assumeixen les CA. Si l'Estat es reserva, *ex* article 149.1.17 de la CE, la competència exclusiva de la legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social, sense perjudici que les CA n'executin els serveis, això vol dir que les comunitats poden assumir la legislació no bàsica i l'execució dels serveis, de manera que s'atribueix a les CA la gestió de la Seguretat Social.

facultats de gestió del règim econòmic que no puguin comprometre la unitat del sistema o pertorbar-ne el funcionament econòmic uniforme, ni qüestionar la titularitat estatal de tots els recursos de la Seguretat Social o engendrar directament o indirectament desigualtats entre els ciutadans pel que concierneix la satisfacció dels seus drets i el compliment de les seves obligacions de Seguretat Social (STC 124/89, FJ 3).

Atenent l'exigència d'una "unitat pressupostària", el capítol VIII del títol I de la LGSS reconeix precisament com a règim econòmic tota matèria que fa referència al patrimoni de la Seguretat Social (quotes, drets, béns, accions, etc.), a les fonts de finançament (cotitzacions, aportacions de l'Estat, rendes, interessos, etc.), al sistema financer i inversions, al pressupost, etc.

En virtut d'aquesta exigència es garanteix:

"La unitat de titularitat i per això mateix la titularitat estatal de tots els fons de la Seguretat Social, ja que si faltés un únic titular dels recursos financers del sistema públic d'assegurament social, tant per a operacions pressupostàries com extrapressupostàries, no es podria preservar la vigència efectiva dels principis de caixa única i de solidaritat financera, ni consegüentment la unitat del sistema."

STC 124/89, FJ 3

Amb aquest plantejament no cal admetre ni una **delegació legislativa** (art. 150.1 CE) ni una **delegació competencial** (art. 150.2 CE) com a mecanismes d'excepcional atribució de competències de les CA sobre la legislació bàsica o el règim econòmic de la Seguretat Social de titularitat estatal. Actuacions com la determinació i control dels actes de cotització, els recàrrecs per cotització, la recaptació de recursos del sistema, la imposició de sancions o l'ordenació dels pagaments de les obligacions derivades de l'aplicació del sistema de Seguretat Social són clara competència de l'Estat.

3) Pel que fa al **nivell complementari de protecció**, falta una declaració constitucional tan expressiva com en la protecció bàsica, en part per desconeixement a l'hora d'aprovar la Constitució i, en part, per l'heterogènia composició dels seus instruments de cobertura (mutualitats, plans, contractes d'assegurances, etc.). Per aquest motiu costa d'adscriure'l a l'àmbit de l'article 149 de la CE o de l'article 148 de la CE sense reserves. I, en gran manera, perquè qualsevol decisió sobre la distribució competencial passa per tenir en compte així mateix les solucions en l'àmbit mercantil i d'assegurances (art. 149.1.6 i 149.1.11 CE).

L'**activitat asseguradora** o la que hi sigui afí tal com la que desenvolupen les societats mútues d'assegurances (STC 86/89) i fins i tot, malgrat les característiques especials que tenen, els plans i fons de pensions (STC 206/97) s'ha d'inscriure en l'article **149.1.11 de la CE**, que atribueix a l'Estat competències exclusives en l'ordenació de les bases en matèria d'assegurances, acceptant que:

“La matèria continguda en l'esmentat article 149.1.11 de la CE es refereix a l'ordenació administrativa d'un sector econòmic destinat a la cobertura dels riscos que poden córrer persones, coses o drets en esdeveniments danyosos futurs i incerts; sector econòmic i productiu, en el qual lògicament estan incloses activitats diferents de l'estricta formalització de contractes d'assegurances.”

STC 330/94, FJ 2

També la competència és exclusiva de l'Estat en matèria de legislació mercantil (art. 149.1.6 CE) atès que bona part d'aquestes operacions d'assegurança són dins d'aquest tipus de contracte (STC 206/97).

Les CA, però, han assumit competències exclusives en els seus estatuts d'autonomia en matèria de mutualitats de previsió social i cooperatives d'assegurances.

De fet, així ho va establir la LOSSP, que ha permès aprovar en diverses CA normes específiques sobre mutualitats i entitats de previsió social, en gran manera per regular aspectes d'organització interna i de control administratiu (STC 206/97 i 66/98). Al costat del mecanisme dels plans i fons de pensions, les mutualitats de previsió o entitats de previsió social partien de la regulació que n'havia fet la LOSSP/84, llei en què es van fixar les bases de la regulació en matèria d'assegurances (*ex art. 149.1.11 CE*). La STC 89/96 és la que referma el paper del legislador estatal en un espai que ja ha estat assumit per un poder legislatiu autonòmic perquè algunes CA, com el País Basc, havien aprovat la seva pròpia normativa sobre entitats de previsió autonòmiques.

Segons el TC:

“Independentment de les peculiaritats organitzatives i funcionals de les mutualitats en qüestió, sotmeses a la competència exclusiva autonòmica, quan les mutualitats facin o duguin a terme activitats com l'asseguradora sobre les quals l'Estat disposa de competència normativa bàsica seran aplicables a aquesta activitat les bases d'ordenació que l'Estat hagi establert dins dels límits de les seves competències.”

STC 89/96, FJ 7

Per aquest motiu, encara que les CA tinguin competències sobre les entitats de previsió social voluntàries, quan aquestes entitats regulin aspectes d'una activitat asseguradora com, per exemple, la inversió de les provisions tècniques, la competència autonòmica **haurà de respectar les bases estatals de l'ordenació de l'assegurança** (STC 36/92, FJ 4), i reservar així a les CA el règim jurídic estructural i funcional d'aquestes (STC 220/92, FJ 3).

Per la seva banda, els **plans de pensions** representen una espècie concreta de contracte, de naturalesa essencialment asseguradora, i com a espècie concreta de **contracte d'assegurança** la regulació ha de quedar sotmesa, d'una banda, a l'article 149.1.11 (bases de l'ordenació en matèria d'assegurances) i a l'article 149.1.6 de la CE (legislació mercantil), tots dos de **competència estatal**. A diferència del que passa amb el nivell contributiu de la Seguretat Social,

“l’origen dels plans de pensions, l’extensió de l’acció tutelar que ofereixen i la participació en aquests plans (com a instruments no solament al servei de la previsió individual, sinó de l’estalvi) descasen en l’autonomia de la voluntat de les parts” (STC 90/09, FJ 4). Per això, la competència ha de ser estatal, ja que es tracta de garantir el desenvolupament dels fons, per a evitar situacions d’insolvència i protegir l’interès dels beneficiaris, i han de tenir el caràcter de bàsiques “les normes que resultin essencials per a garantir en tot el territori nacional aquests objectius” (STC 206/97, FJ 7).

Activitat 8

Examineu l’eficàcia jurídica del Reglament en l’ordenament espanyol.

5. Estructura del sistema de Seguretat Social

1) De conformitat amb l'article 9 de la LGSS, el sistema es configura entorn de dos àmbits de referència, el del **règim general de la Seguretat Social** i el dels **règims especials de Seguretat Social**. El primer incorpora els treballadors per compte d'altri o assimilats i el segon recull, en cadascun d'aquells règims, col·lectius que històricament han disposat d'un règim de protecció específic per a les seves contingències.

Han d'estar compresos en el sistema de Seguretat Social, a l'efecte de les prestacions contributives, amb independència del sexe, estat civil i professió, els espanyols que resideixin a Espanya i els estrangers que resideixin o estiguin legalment a Espanya, sempre que, en tots dos supòsits, exerceixin l'activitat en territori nacional i estiguin inclosos en algun dels apartats següents:

a) **treballadors per compte d'altri**¹ que prestin els serveis segons el que estableix l'article 1.1 de l'Estatut dels treballadors en les diferents branques d'activitat econòmica o que hi estiguin **assimilats**, tant si són fixos com de temporada, fins i tot de treball discontinu, i inclosos els treballadors a domicili i amb independència, en tots els casos, de la categoria professional que tinguin, de la manera i amb la quantia de la remuneració que percebi i de la naturalesa comuna o especial de la seva relació laboral;

⁽¹⁾A aquest efecte, no es consideren treballadors per compte d'altri el cònjuge, els descendents, ascendents i altres parents de l'empresari, per consanguinitat o afinitat fins al segon grau inclusivament i, si escau, per adopció, ocupats al centre de treball quan visquin a casa seva i estiguin a càrrec seu.

b) els **treballadors per compte propi o autònoms**;

c) els **socis treballadors** de cooperatives de treball associat;

d) els **estudiants**;

e) els **funcionaris públics**, civils i militars.

Nacionalitat, territorialitat i professionalitat són, doncs, els trets que predeterminen la incorporació al sistema en un nivell contributiu.

Quant a les **prestacions no contributives**, estan compresos en el camp d'aplicació del sistema de Seguretat Social tots els espanyols residents al territori nacional.

Residència, territorialitat i insuficiència d'ingressos són els requisits exigits en aquest nivell.

Els hispanoamericans, portuguesos, brasilers, andorrans i filipins que resideixin en territori espanyol s'han d'**equiparar als espanyols**. Pel que fa als nacionals d'altres països, cal ajustar-se al que disposin els tractats, convenis o acords ratificats, subscrits o aprovats a aquest efecte.

2) El sistema de Seguretat Social s'estructura entorn d'un **règim general**, regulat en el títol II de la LGSS, i una sèrie de **règims especials**, fruit de la consideració particular que alguns grups de treballadors han anat aconseguint històricament per les seves característiques excepcionals.

L'article **10 de la LGSS** considera règims especials els que protegeixen els treballadors del camp, del mar, per compte propi o autònoms, funcionaris públics, civils i militars, treballadors de la llar i estudiants i tots els que disposa el Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social (MESS). Fa poc, la Llei 28/2011, de 22 de setembre (BOE, 23), en vigor des de l'1 de gener del 2012, ha modificat, mitjançant la DF 6a., aquest precepte i, després de la nova redacció, només es preveuen com a tals en el règim de treballadors per compte propi o autònoms (RETA), dels treballadors del mar, dels funcionaris públics, civils i militars i dels estudiants. En certa manera, i amb l'excepció del règim de la mineria del carbó, no recollit i encara vigent, aquests són els règims que persisteixen després d'una progressiva i volguda integració en el RGSS. La Llei 28/2011 esmentada integra el règim agrari en el RGSS i també, a partir de l'1 de gener del 2012, el règim especial de treballadores de la llar familiar (RETL) ha passat a integrar-se en el RGSS com un sistema especial (DA 39a. Llei 27/11).

Amb caràcter general, en tots aquests règims s'estableixen particularitats quant a l'accés (afiliació, altes i baixes), el finançament (càlcul, quantia, recaptació de les cotitzacions, etc.) i fins i tot les prestacions (tipus de prestació, durada, etc.). El caràcter singular o excepcional prové, en cadascun dels casos, de raons històriques. Amb tot, la tendència que s'imposa és l'homogeneïtzació i, per tant, la integració de tots aquests règims (potser amb la sola excepció del RETA) en el RGSS.

Per a salvaguardar l'especificitat que, si escau, fos necessària, l'ordenament de la Seguretat Social disposa de tècniques organitzatives, administratives o financeres que garanteixen, dins del RGSS i com, per exemple, passa amb els sistemes especials, aquest tracte diferenciat –no pas privilegiat– ofert mitjançant l'article 11 de la LGSS. En virtut d'aquest article, els **sistemes especials** estan previstos per a permetre adequar la regulació general a les característiques del sector o col·lectiu que cal protegir en qüestions referides a enquadrament, afiliació i forma de cotització o recaptació sense haver de crear un règim especial, si bé no hi pot haver cap especialitat en l'acció protectora. Entre d'altres, constitueixen serveis especials els treballadors fixos discontinus que presten serveis en empreses d'exhibició cinematogràfica, sales de ball, discoteques i sales de festa, els fixos discontinus que duen a terme l'activitat en empreses d'estudis de mercat i opinió pública, els qui fan serveis extra d'hostaleria, els

treballadors que es dediquen a l'empaquetament i manipulació de tomàquets frescos o de fruites, hortalisses i indústries de conserves vegetals i, ara, els treballadors agraris per compte d'altri i els treballadors de la llar.

L'estructura es completa amb la divisió entre el **nivell contributiu** i el **no contributiu** des que, com hem exposat, el 1990, la Llei 26/1990 va incloure les prestacions no contributives en l'àmbit de la Seguretat Social. Per al primer nivell, les prestacions depenen d'una cotització prèvia i l'import de la prestació està condicionat a la prèvia cotització del treballador, mentre que, per al segon, és el ciutadà que no ha cotitzat mai o que ho hagi fet insuficientment al sistema el que obtindrà una prestació segons la seva situació de necessitat i uns requisits previs d'insuficiència econòmica i residència.

Activitat 9

Analitzeu la diferència entre els règims especials i els sistemes especials.

6. Finançament i cotització

6.1. Finançament

1) Hi ha dos mecanismes, acceptats amb caràcter general, per a finançar la Seguretat Social: el de **repartiment** i el de **capitalització**. Tots dos persegueixen un mateix objectiu, que no és altre que el d'establir un equilibri entre les despeses i els ingressos del sistema.

El **règim financer de repartiment** es basa en la solidaritat intergeneracional.

No costa gaire d'aplicar atès que no cal gestionar capitals o inversions a llarg termini ja que el que es persegueix amb aquest règim és aconseguir una equació d'ingressos i despeses en períodes limitats, normalment anuals. L'inconvenient més gran és el de la falta de garantia per als cotitzadors actuals ja que les seves quotes serveixen per a satisfer prestacions alienes, les dels pensionistes actuals. Sobretot sensible a les variacions demogràfiques i a la desocupació, el règim de repartiment impera avui com a mètode de finançament en els sistemes de Seguretat Social, també a Espanya.

Per la seva banda, la **capitalització** es fonamenta en l'acumulació de capital constituïda durant un ampli període que, juntament amb els interessos meritats, serveix de suport per a pagar prestacions futures.

La idea en què es fonamenta no és la solidaritat sinó l'**estalvi**. Per influència de l'assegurança privada, té molt present el que aporta cada assegurat i el que ha de rebre. Tenint en compte que la individualització de l'estalvi i l'acumulació de capital mitjançant interessos és un avantatge, les fluctuacions financeres dels últims anys posen de manifest la devaluació del capital i la inestabilitat monetària i també la falta de garantia sobre les inversions fetes per aquest capital. És molt vulnerable als riscos derivats de les operacions a llarg termini i, a més, comporta immobilitzar fons que no es faran servir amb finalitats productives, la qual cosa pot repercutir en un augment de la crisi i de la desocupació. De fet, els interessos produïts per aquest capital també es retiren del procés productiu i continuen contribuint a la formació d'estalvi.

La LGSS opta pel sistema de repartiment per a totes les contingències i situacions emparades en cadascun dels règims de la Seguretat Social (art. 87.3 LGSS). Això implica que els actius són els que sostenen finançament la despesa dels passius actuals a canvi que, en un futur, els potencials actius es facin càrrec de les seves pensions.

Supòsit del nostre sistema que admet la capitalització

El nostre sistema solament admet la capitalització en un supòsit. Es tracta de les pensions causades per incapacitat permanent o mort derivades d'accident de treball o malaltia professional en què la responsabilitat correspongui que l'assumeixin les mútues d'accidents de treball i malalties professionals (MATMP) o, si escau, les empreses declarades responsables; és llavors quan es capitalitzarà l'import d'aquestes pensions, de manera que aquestes entitats hauran de constituir en la TGSS, fins al límit de la seva respectiva responsabilitat, els costos de capital corresponents.

2) La Seguretat Social es finança, de conformitat amb l'article 86 de la LGSS, mitjançant:

a) les **aportacions progressives de l'Estat**, que es consignen amb caràcter permanent en els pressupostos generals, i les que s'acordin per a atencions especials o facin falta per exigència de la conjuntura;

b) les **quotes** de les persones obligades (empresaris i treballadors);

c) les **quantitats recaptades** en concepte de recàrrecs, sancions o d'altres d'anàloga naturalesa;

d) els **fruits, rendes o interessos** i qualsevol altre producte dels seus recursos patrimonials; i

e) **qualssevol altres ingressos**, sense perjudici del que preveu la DA 22a. de la LGSS.

L'acció protectora de la Seguretat Social, en la **modalitat contributiva**, finança les despeses derivades de la seva gestió i les de funcionament dels serveis corresponents a les funcions d'afiliació, recaptació i gestió economicofinancera i patrimonial amb els recursos derivats de les quotes, els recàrrecs, les rendes i qualssevol altres ingressos incorporats al patrimoni de la Seguretat Social (apartats *b, c, d* i *e* de més amunt). Si escau, també es poden preveure aportacions de l'Estat per a atencions específiques en aquest nivell contributiu.

Per la seva banda, l'acció protectora de la Seguretat Social, en la **modalitat no contributiva**, es finança mitjançant aportacions de l'Estat al pressupost de la Seguretat Social, amb excepció de les prestacions i serveis d'assistència sanitària de la Seguretat Social i serveis socials en què la gestió estigui transferida a les comunitats autònomes; en aquest cas, el finançament es fa de conformitat amb el sistema de finançament autonòmic vigent a cada moment.

En relació amb el que hem exposat, tenen **naturalesa contributiva**:

- a) les prestacions econòmiques de Seguretat Social a excepció de les que es considerin no contributives;
- b) totes les prestacions derivades de les contingències d'accidents de treball i malalties professionals.

Es consideren de **naturalesa no contributiva** a l'efecte de finançament:

- a) els serveis i prestacions d'assistència sanitària inclosos en l'acció protectora de la Seguretat Social i els corresponents als serveis socials, tret que es derivin d'accidents de treball i malalties professionals;
- b) les pensions no contributives per invalidesa i jubilació;
- c) els complements per a mínims de les pensions de Seguretat Social; i
- d) les prestacions familiars.

Les **aportacions de l'Estat a la Seguretat Social** tenen **caràcter finalista** quan es tracta de finançar l'assistència sanitària i els complements per a mínims de les pensions del sistema de Seguretat Social (art. 15 LPGE/10).

2) A Espanya no hi va haver un pressupost unitari de la Seguretat Social fins al 1977, i prevalien pressupostos diferents segons les diferents entitats gestores. La Llei general pressupostària de 1988 va ser la que va establir els criteris per a elaborar un pressupost comú i integrar-lo als pressupostos generals de l'Estat. El **pressupost de la Seguretat Social**, integrat als pressupostos generals de l'Estat, i també la intervenció i comptabilitat de la Seguretat Social, es regien pel que preveia el títol VI de la Llei general pressupostària (Llei 27/2003, de 26 de novembre [BOE, 27]) i pel que disposaven els articles 98 i següents de la LGSS. Aquest pressupost, elaborat a partir de les dades de les entitats gestores, s'aprova com a avantprojecte en què s'han de consignar, amb la deguda separació, els recursos previstos per a l'exercici econòmic que correspongui i totes les obligacions que hagi d'atendre la Seguretat Social, i s'han d'ordenar els ingressos i les despeses funcionalment, d'acord amb les contingències que cal cobrir o els beneficis de l'acció protectora que cal atorgar, a més dels classificats per categories econòmiques.

D'acord amb l'article 94.1 de la LGSS, els comptes de les entitats que integren el sistema de Seguretat Social es formen o es reten d'acord amb els principis i normes que estableix la Llei general pressupostària. El control financer està garantit mitjançant la **Intervenció de la Seguretat Social**, que, dependent de la Intervenció General de l'Estat, assumeix la **fiscalització dels comptes de la Seguretat Social**.

3) La Seguretat Social disposa d'un **patrimoni diferent del de l'Estat** conformat per les quotes, els béns, els drets, les accions i els recursos de qualsevol gènere de la Seguretat Social i destinats a les finalitats pròpies d'aquesta Seguretat Social (art. 80 LGSS). D'acord amb el que disposa l'article 68.4 de la LGSS, també s'hi inclouen els ingressos que obtinguin les MATMP com a conseqüència de les primes recaptades per accidents de treball i els béns mobles

i immobles en què es puguin invertir aquests ingressos, amb l'excepció del que constitueix el patrimoni històric que correspon a les MATMP en qualitat d'associació d'empresaris.

La **titularitat** del patrimoni únic de la Seguretat Social correspon a la **TGSS**. Aquesta titularitat, i també l'adscripció, administració i custòdia d'aquest patrimoni, es regeix pel que preveu la LGSS i les normes de desplegament d'aquesta Llei.

Els **béns i drets** que integren el patrimoni de la Seguretat Social són **inembargables**, i això implica que no hi ha cap autoritat judicial o administrativa que pugui dictar providència d'embarcament ni despatxar manament d'execució contra els béns i drets del patrimoni de la Seguretat Social ni contra les seves rendes, fruits o productes (*ex art. 85 LGSS*).

L'article 91 de la LGSS imposa la constitució d'un **fons de reserva** amb la finalitat d'atendre les necessitats futures del sistema de Seguretat Social en matèria de prestacions contributives.

Es dota a càrrec dels excedents que financen les despeses de caràcter contributiu i que resulten de la liquidació dels pressupostos de la Seguretat Social en cada exercici econòmic, sempre que les possibilitats econòmiques i la situació financera del sistema ho permetin. El Govern és el qui fixa en cada exercici econòmic la quantia dels excedents destinats a aquesta dotació. Els rendiments que generi aquest capital acumulat i també el saldo financer d'aquest capital s'incorpora com a dotació del fons, al qual s'acudeix quan hi ha desviacions entre ingressos i despeses. D'acord amb l'informe facilitat pel Ministeri d'Ocupació i de Seguretat Social a les Corts Generals, el fons disposava, el 31 de desembre del 2011, de 66.814,99 milions d'euros. El Govern es planteja, a principi d'octubre del 2012, disposar d'uns 3.036 milions d'euros per resoldre problemes de tresoreria en relació amb les pensions.

6.2. Cotització

6.2.1. Subjectes obligats i responsables, bases i tipus de cotització

1) Entre els recursos descrits en l'apartat anterior, hi ha les cotitzacions reportades per treballadors i empresaris. El nostre sistema encara constitueix un sistema eminentment contributiu, de manera que el gruix fonamental dels recursos que té prové de les cotitzacions professionals.

La cotització no és un dret sinó una obligació que inclou empresaris i treballadors i que s'ha de dur a terme durant el període anomenat *liquidació*.

La quantitat que cal ingressar en la TGSS resulta de l'operació d'aplicar un **percentatge (tipus de cotització)** a una quantitat fixada en les normes de cotització de cada règim de Seguretat Social (**base de cotització**) i de deduir, si escau, l'import de les bonificacions o reduccions que siguin aplicables. El RD 2064/1995, de 22 de desembre (BOE, 25 de gener de 1996), pel qual s'aprova el reglament general sobre cotització i liquidació d'altres drets de la Seguretat Social (RCL), és el que s'encarrega de desplegar tant les normes bàsiques que contenen els articles 103 i següents de la LGSS respecte al RGSS com les normes reguladores de cada règim especial (art. 36 *et seq.* RCL).

La cotització representa el recurs més important per al finançament del sistema. L'obligació de cotitzar, imposada legalment, ha fomentat una discussió doctrinal entre els qui consideren que respon a una naturalesa jurídica privada –semblant a la tècnica del contracte d'assegurança instrumentalitzat mitjançant primes– i els qui interpreten que més aviat respon a la naturalesa jurídica pública d'un tribut, de caràcter coactiu i no contractual. En veritat, l'obligació reuneix els dos caràcters i, essent una imposició gairebé tributària establerta en la LGSS, respon a una finalitat manifestament contributiva, com si fos una assegurança privada. No obstant això, les diferències entre l'assegurança privada i la Seguretat Social són de gran envergadura, i aquesta precisament ha sorgit per a superar les limitacions detectades en aquell.

En el RGSS, els **subjectes obligats** a cotitzar són els **treballadors** que, pel que fa a la seva activitat, estiguin compresos en el camp d'aplicació d'aquest règim, de conformitat amb l'article 97 de la LGSS, i els **empresaris** que treballin per compte d'aquells.

D'aquesta manera, l'obligació de cotitzar no és procedent quan es tracta d'una activitat no inclosa en el camp d'aplicació d'aquest RGSS o quan no queda demostrat que hi ha una relació laboral, incloent-hi les relacions familiars. No obstant això, es preveuen algunes excepcions com la dels treballadors per compte d'altri que tinguin seixanta-cinc anys o més i que hagin cotitzat efectivament trenta-cinc anys o més, els quals estan exempts de cotitzar, excepte en la contingència d'incapacitat temporal, per la qual sí que ho hauran de fer.

Per a les contingències comunes, la cotització comprèn dues aportacions: l'aportació dels empresaris i l'aportació dels treballadors. En canvi, per a les contingències professionals, la cotització completa és a càrrec dels empresaris exclusivament. L'aportació del treballador en la cotització per contingències comunes és només a càrrec seu, i és nul tot pacte en contra a causa del caràc-

ter personalíssim de l'obligació que impossibilita qualsevol transferència a un altre del deure de satisfer-la. Aquesta limitació s'estén tant al pacte individual com col·lectiu pel qual el treballador assumeix l'obligació de pagar del tot o en part la prima o una part de quota a càrrec de l'empresari (art. 105 LGSS i 26.3 ET). Així mateix, és nul tot pacte que vulgui alterar les bases de cotització que estableix la llei.

Encara que constitueixi una obligació dual, en tant que correspon a treballador i empresari, hi ha un **responsable únic**: l'empresari.

La quota resultant l'ha d'ingressar amb caràcter mensual a la TGSS només l'empresari.

A aquest efecte, l'empresari **descompta als treballadors**, a l'hora de fer-los efectives les retribucions, l'aportació que correspongui a cadascun tant per contingències comunes com per formació professional (FP) o desocupació, tenint en compte que si no fa el descompte en aquell moment no el podrà fer més endavant, de manera que queda obligat a ingressar totes les quotes a càrrec exclusivament seu. L'empresari que, havent fet aquest descompte, no ingressi dins de termini les aportacions corresponents als seus treballadors incorrerà en una responsabilitat penal o administrativa.

Si bé és cert que l'únic responsable del pagament o compliment de l'obligació de cotitzar al RGSS és l'empresari que ha d'ingressar tant les aportacions pròpies com les dels treballadors íntegrament, hi ha la possibilitat d'estendre aquesta responsabilitat quan hi ha una **pluralitat d'empresaris**.

2) La **base de cotització** és la quantitat que serveix per a aplicar-hi els diferents percentatges que estableix cada any la LPGE i la corresponent ordre ministerial de cotització amb la finalitat d'obtenir la quantitat exacta que ha d'ingressar tant l'empresari com el treballador.

Així, la base de cotització per a totes les contingències i situacions emparades en el RGSS està constituïda per la **remuneració total, amb independència de la forma o denominació** (salari, sou, jornal, comissió, etc.) tant en metàl·lic com en espècie, que tingui dret de percebre el treballador o que efectivament percebi si és superior, per raó de la feina que fa per compte d'altri.

En tot cas, a les retribucions computades s'hi ha d'afegir la part proporcional de les gratificacions extraordinàries establertes i dels altres conceptes retributius que tinguin una periodicitat en la meritació superior a la mensual o que no tinguin caràcter periòdic i se satisfacin dins de l'exercici econòmic anual. Per a això, l'import anual estimat de les gratificacions i altres conceptes retributius

Observació

Fixem-nos que l'article 307 del CP tipifica com a delictes contra la Seguretat Social el frau que s'origini com a conseqüència de l'impagament de les quotes. Alhora, l'article 23.1.b de la LISOS considera infracció molt greu la falta d'ingrés, en el termini i formes reglamentaris, de les quotes corresponents a la cotització dels treballadors.

Exemple

Així és com passa en el cas de contractes i subcontractes, successió d'empreses, empreses de treball temporal, el règim de **responsabilitat solidària o subsidiària** dels quals analitzarem amb més detall en apartats posteriors d'aquests materials.

es divideix per 365 i el quocient que en resulta es multiplica pel nombre de dies que comprèn el període de cotització de cada mes. Si la retribució que hi correspon té el caràcter de mensual, l'import anual es divideix per 12.

Malgrat aquesta definició àmplia, l'article 109 de la LGSS **exclou expressament** de la base de cotització una sèrie de partides extrasalarials:

- **Dietes i assignacions per a despeses de viatge, despeses de locomoció**, quan corresponguin a desplaçaments del treballador fora del centre habitual de treball per a fer el mateix en un lloc diferent, i també els **plusos de transport urbà i de distància** o els que els substitueixin, per desplaçament del treballador des de la residència fins al centre habitual de treball, en la quantia i l'abast establerts per reglament. Els plusos de transport urbà i de distància no necessiten justificació excepte quan estiguin estipulats individualment en el contracte de treball, i estan exclosos de la base de cotització sempre que la quantia no excedeixi en conjunt el 20% del salari mínim interprofessional (SMI) sense incloure la part proporcional de pagues extraordinàries. En un altre cas es computarà a la base de cotització l'excés resultant.
- **Indemnitzacions per defunció** i les corresponents a **trasllats, suspensions i acomiadaments**.
- Les quantitats que s'abonin en concepte de **menyscapte de diners** i les **indemnitzacions per desgast d'eines i adquisició i manteniment de peces de treball**, quan aquestes despeses siguin fetes efectivament pel treballador i siguin les normals d'aquestes eines o peces, queden excloses de la base de cotització quan no excedeixin el 20% del SMI, sense incloure-hi el prorrateig de les pagues extraordinàries.
- Els **productes en espècie** concedits voluntàriament per les empreses. A aquest efecte, es consideren tals, les percepcions en espècie en què el lliurament de les empreses no sigui degut en virtut de norma, conveni col·lectiu o contracte de treball ni tinguin la consideració d'assignacions assistencials concedides per l'empresa mateixa. Aquests productes en espècie, concedits voluntàriament per l'empresa i valorats conforme al que es disposa abans per a les percepcions en espècie queden exclosos de la base de cotització sempre que la valoració conjunta no excedeixi el 20% del SMI, sense incloure-hi la part proporcional a pagues extraordinàries. L'excés sobre la quantia indicada serà computat a la base de cotització.
- Les **percepcions per matrimoni**.
- Les **prestacions de la Seguretat Social**, i també les **millores** i les assignacions assistencials concedides per les empreses. En les assignacions assistencials a què ens hem referit, s'hi consideren incloses, entre d'altres, les següents: despeses d'estudis del treballador, lliurament de productes a preus

rebaixats, ús de béns destinats a serveis socials i culturals, lliurament gratuït o per preu inferior a normes d'accions o participacions de l'empresa, primes o quotes d'assegurances per responsabilitat civil.

- Les **hores extraordinàries**, excepte per a la cotització per accidents de treball i malalties professionals de la Seguretat Social.

Cal incloure cada treballador en un dels **onze grups de cotització** que preveu l'article 26 del RCL a l'efecte de conèixer el **límit màxim i mínim** en què es pot calcular la seva base de cotització. Si se supera la màxima o no s'arriba a la mínima cal reduir fins al màxim o incrementar fins al mínim la base de cotització del treballador. Així mateix, dins dels límits que estableixen les bases màximes i mínimes, la base de cotització del treballador es pot normalitzar, això és, ajustar, per excés o per defecte fins a la unitat d'euro més pròxima (art. 8 RCL).

En qualsevol cas, la base de cotització no ha de ser superior al límit màxim absolut que estableix la LPGE cada exercici econòmic. Aquest límit màxim de les bases de cotització és únic per a totes les activitats, categories professionals i contingències compreses en el RGSS o en els règims de què es tracti i s'aplica amb independència del nombre d'hores treballades.

Aquesta limitació també s'aplica als supòsits de **pluriocupació**, encara que **no als de pluriactivitat**.

Pluriocupació i pluriactivitat

- A aquest efecte, es considera **pluriocupació** la situació del treballador per compte d'altri que presta serveis professionals per a dos o més empresaris i en activitats que donen lloc a l'alta obligatòria d'aquest treballador en un mateix règim de la Seguretat Social.
- La **pluriactivitat** comporta, però, la situació del treballador per compte propi o aliè en què les activitats donen lloc a l'alta obligatòria d'aquest treballador en dos o més règims del sistema de la Seguretat Social.

En els supòsits de **pluriocupació**, el límit màxim absolut es distribueix entre tots els subjectes de l'obligació de cotitzar d'acord amb les retribucions abonades en cadascuna de les empreses en què presti serveis el treballador en situació de pluriocupació o conforme al criteri que determini el Ministeri de Treball i Afers Socials (MTAS), sense que, respecte a les contingències comunes, la fracció del límit màxim que s'assigni a cada empresa o subjecte obligat pugui ser superior a la quantia de la base màxima de la categoria professional del treballador.

A diferència del que passa en la pluriocupació, respecte a la **pluriactivitat** no hi pot haver la distribució del límit màxim de cotització entre diverses activitats ja que no comporta un tractament integrat atès que unes cotitzacions independents poden donar lloc a unes prestacions independents.

Com a **límit mínim** s'estableix la quantia íntegra de l'SMI vigent a cada moment, incrementat en un sisè. Les quanties dels límits mínims de les bases de cotització són les fixades per a cada exercici econòmic i es revisen, en tot cas, quan s'incrementen o disminueixen els imports de l'SMI segons l'edat dels treballadors. Els límits mínims de les bases de cotització són aplicables per a totes les activitats, categories professionals i contingències incloses en el règim de què es tracti, amb independència del nombre d'hores que treballin o facin l'activitat els subjectes que tinguin l'obligació de cotitzar. En els supòsits de pluriocupació, els límits mínims absoluts també són prorratejats entre totes les empreses i altres subjectes de l'obligació de cotitzar afectats d'acord amb les retribucions percebudes en cadascuna pel treballador o conforme al criteri determinat pel MTAS.

Per al 2012, l'Ordre EESS/184/2012, de 2 de febrer (BOE, 7), per la qual es despleguen les normes legals de cotització a la Seguretat Social, desocupació, protecció per cessament d'activitat, fons de garantia salarial (FOGASA) i formació professional per a l'exercici 2012 (d'ara endavant, Ordre de cotització), estableix les següents bases màximes i mínimes en els onze grups de cotització que componen el RGSS:

Grup de cotització	Categories professionals	Bases mínimes (euros/mes)	Bases màximes (euros/mes)
1	Enginyers i llicenciats, personal d'alta direcció no inclòs en l'article 1.3.c de l'Estatut dels treballadors	1.045,20	3.262,50
2	Enginyers tècnics, perits i ajudants titulats	867,00	3.262,50
3	Caps administratius i de taller	754,20	3.262,50
4	Ajudants no titulats	748,20	3.262,50
5	Oficials administratius	748,20	3.262,50
6	Subalterns	748,20	3.262,50
7	Auxiliars administratius	748,20	3.262,50
		Bases mínimes (euros/dia)	Bases màximes (euros/dia)
8	Oficials de primera i segona	24,94	108,75
9	Oficials de tercera i especialistes	24,94	108,75
10	Peons	24,94	108,75

Grup de cotització	Categories professionals	Bases mínimes (euros/mes)	Bases màximes (euros/mes)
11	Treballadors de menys de divuit anys, amb independència de la categoria professional	24,94	108,75

El **límit màxim**, únic per a totes les activitats i categories professionals, és el que estableix per a cada any la LPGE (el 2012, 3.262,50 euros mensuals). Per la seva banda, el **límit mínim** està constituït per l'SMI vigent, incrementat en un sisè. Aquesta base serveix per a aplicar-la en la mateixa mesura respecte a la cotització per desocupació, FOGASA i FP.

L'existència de grups de cotització diferents no s'ha de considerar una discriminació entre treballadors per compte d'altri.

La base contributiva del nostre sistema de Seguretat Social i també la mutació del sistema de cotització el 1979 que obligava a cotitzar per salaris reals i no pas per bases tarifades són dos dels arguments principals que ha fet servir el TC per a descartar que s'hagi produït aquesta vulneració.

“La fixació de bases màximes i mínimes per categories professionals pot donar lloc a tractaments diferents de persones que perceben els mateixos salaris, però aquesta circumstància, que no és, de cap manera, la general, no respon a un disseny arbitrari ni desraonat que permeti afirmar el caràcter discriminatori d'aquestes diferències.”

STC 70/91, FJ 2

I aquesta no és l'única diferència; en efecte, s'hi han d'afegir una sèrie de **situacions especials** que preveu la mateixa normativa de cotització, al marge de les especificitats pròpies dels règims especials.

Així, l'article 6 de l'Ordre de cotització recull una normativa específica per als supòsits d'incapacitat temporal, risc durant l'embaràs, risc durant la lactància natural, maternitat i paternitat i en els casos de compatibilitat del subsidi per maternitat o paternitat amb períodes de descans en règim de jornada a temps parcial. D'altra banda, hi ha normes de cotització específiques per als supòsits d'alta sense percepció de remuneració (art. 7), en la situació de desocupació protegida (art. 8) o per pluriocupació (art. 9) i també per a diferents activitats professionals (professionals taurins, manipulació i empaquetament de tomàquets frescos, artistes (art. 9, 10 i 11, respectivament) o en la cotització d'abonament de salaris amb caràcter retroactiu (art. 27), per percepcions corresponents a vacances reportades i no gaudides (art. 28) o per salaris de tramitació (art. 29) i, de manera particular, per als contractes a temps parcial (art. 36 i seg.) i els contractes per a la formació i l'aprenentatge (art. 44), que disposen de regles pròpies.

La **base de cotització per contingències professionals** està constituïda pels mateixos components considerats en les bases de cotització per contingències comunes, això és, la remuneració total a què tingui dret amb caràcter mensual el treballador o la que percebi efectivament si aquesta remuneració és superior a la remuneració en què s'afegeix la part corresponent a les hores extraordinàries fetes, i s'aproximi a la retribució percebuda efectivament (art. 109 LGSS). A l'efecte de la cotització d'aquestes contingències, no s'apliquen les bases mà-

ximes o mínimes per grups previstes per a les contingències comunes, sinó que la base de cotització ha d'estar compresa entre el mínim establert i el màxim general. Tenint com a límit màxim el de caràcter general, el límit mínim, a aquest efecte i segons el que disposa l'article 2.2 de l'Ordre de cotització, és l'equivalent a l'SMI vigent a cada moment, incrementat pel prorrateig de les percepcions de venciment superior al mensual que percebi el treballador, sense que, el 2012, pugui ser inferior a 748,20 euros mensuals.

Finalment, la **base de cotització per desocupació, FOGASA i FP**, en tots els règims de Seguretat Social que tinguin cobertes aquestes contingències, a excepció dels treballadors del mar, és la corresponent a les contingències professionals.

3) El **tipus de cotització té caràcter únic** per a tot l'àmbit d'aplicació del RGSS i respecte a les contingències comunes i **l'estableix cada any** la LPGE (art. 107 LGSS). Per a determinar la quota per contingències comunes, cal aplicar el tipus de cotització que preveu la LPGE sobre la corresponent base de cotització i dividir-ho entre 100.

2012

Per al 2012 s'estableix un tipus global del 28,3%, el 23,6% del qual correspon a l'empresari i el 4,7%, al treballador.

Pel que fa al **tipus aplicable a les contingències professionals**, i d'acord amb l'article 108 de la LGSS, la cotització es fa amb subjecció a primes que poden ser diferents segons l'activitat, indústria o tasca. A aquest efecte, legalment, es fixa la corresponent tarifa de percentatges, aplicables per a determinar les primes. Per a calcular-les es computa el cost de les prestacions i les exigències dels serveis preventius i rehabilitadors. Per a les empreses que tinguin riscos de malalties professionals, es poden establir **primes addicionals** a la cotització d'accidents de treball, en relació amb la perillositat de la indústria o classe de treball i eficàcia dels mitjans de prevenció emprats. En tot cas, la quantia de les primes es pot reduir en el supòsit d'empreses que es distingeixin per l'ús de mitjans eficaços de prevenció; així mateix, aquesta quantia es pot augmentar en el cas d'empreses que incompleixin les obligacions en matèria d'higiene i seguretat a la feina. La reducció i l'augment previstos no poden excedir el 10% de la quantia de les primes, si bé l'augment pot arribar fins a un 20% en cas d'incompliment reiterat de les obligacions esmentades. Els tipus aplicables són els que recull la DA 4a. de la LPG/07 (Llei 42/2006, de 28 de desembre [BOE, 29]), i les primes resultants són a càrrec exclusivament de l'empresa.

D'altra banda, els **tipus** aplicables a la cotització per desocupació, FOGASA i FP.

- En el cas de la **desocupació**, la regla general és l'aplicable als contractes indefinits, que comporten un 7,05%, el 5,50% del qual correspon a l'empresa i l'1,55%, al treballador (la contractació de durada determinada, la transformació dels contractes de durada determinada en indefinits, els contractes de socis treballadors i de treballadors de cooperatives, els serveis de caràcter temporal amb les administracions, serveis de salut o forces armades, els contractes amb discapacitats, amb representants de comerç, amb interns en centres penitenciaris, amb càrrecs públics i sindicals o amb reser-

vistes, disposen de tipus específics, recollits tots en l'article 32 de l'Ordre de cotització.

- El tipus aplicable a la cotització al **FOGASA** és del 0,20%, a càrrec de l'empresa.
- I en l'**FP**, del 0,70%, el 0,60% del qual és a càrrec de l'empresari i el 0,10%, a càrrec del treballador.

La remuneració que obtinguin els treballadors pel concepte d'**hores extraordinàries** queda subjecta a una cotització addicional que no és computable a l'efecte de determinar la base reguladora de les prestacions. En aquest sentit, la cotització addicional per les hores extraordinàries motivades per força major es fixa en un 14% (12% a càrrec de l'empresa i 2% a càrrec del treballador) i la resta de les hores extraordinàries en un total del 28,3%, el 23,6% del qual l'abona l'empresari i el 4,7%, el treballador.

La cotització pot ser objecte de **bonificació** o de **reducció** (art. 30 de l'Ordre de cotització, bàsicament). L'objecte principal d'aquestes accions és fomentar la contractació de determinats col·lectius de treballadors, mitjançant l'aplicació de determinats percentatges sobre les quotes de la Seguretat Social que han de pagar els subjectes que hi estan obligats.

La **quota íntegra** que ha d'ingressar l'empresari és el resultat d'aplicar a la base de cotització el tipus corresponent i, si escau, les bonificacions o reduccions de què sigui titular.

6.2.2. Obligació de cotitzar, liquidació i recaptació

1) L'**obligació de cotitzar** neix amb el **començament de l'activitat professional**, incloent-hi el període de prova. No en va, la mera sol·licitud de l'afiliació o alta en la Direcció Provincial (DP) de la TGSS o a l'Administració té aquest efecte, i l'activitat es presumeix començada o la situació produïda des de la data d'efecte indicada en aquesta sol·licitud; la desestimació d'aquesta sol·licitud es pot fer mitjançant resolució motivada. En tot cas, la no presentació de la sol·licitud de l'afiliació o de l'alta no impedeix el naixement de l'obligació de cotitzar des del moment en què s'estableixi així per a cadascun dels règims que integren el sistema de la Seguretat Social, sense perjudici de l'aplicació de la prescripció respecte a les obligacions incomplertes o dels efectes que amb vista a les prestacions s'hagin d'atribuir a les cotitzacions fetes abans de presentar les sol·licituds esmentades. Per a les contingències professionals l'obligació de cotitzar hi és, encara que l'empresa cometi la irregularitat de no tenir concertada la protecció del seu personal o d'una part del seu personal; en aquest cas, les quotes degudes es reporten a favor de la TGSS.

Aquesta obligació es manté durant tot el període en què el treballador està en alta en el RGSS o presta serveis, encara que aquests serveis revesteixin caràcter discontinu. Així mateix, subsisteix respecte a treballadors que compleixin deures de caràcter públic o exerceixin càrrecs de representació sindical, sempre que no doni lloc a excedència. Aquesta obligació continua en situacions com la incapacitat temporal, amb independència de la causa (maternitat, paternitat, risc durant l'embaràs i risc durant la lactància natural, subscripció de conveni especial, desocupació contributiva i assistencial, etc. [art. 13.2 RCL]). No obstant això, se suspèn en les situacions de vaga i tancament patronal (art. 106.5 LGSS).

L'extinció de l'obligació de cotitzar sobrevé amb el cessament en el treball sempre que es comuniqui la baixa en el temps i forma establerts. Aquesta comunicació, però, no extingeix l'obligació de cotitzar si continua la prestació de treball o quan, si no continua, el treballador incideix en una situació assimilada a la de l'alta en la qual estigui establerta expressament la subsistència de l'obligació de cotitzar.

En els casos en què no se sol·liciti la baixa o en què es formuli fora del termini i en un model o mitjà diferent dels establerts, no s'extingeix l'obligació de cotitzar fins al dia en què la TGSS conegui el cessament en el treball per compte d'altri, en l'activitat per compte propi o en la situació determinant de la inclusió en el règim de Seguretat Social de què es tracti. Quan la TGSS cursi la baixa d'ofici, per haver conegut el cessament en el treball com a conseqüència de l'actuació de la Inspecció de Treball i Seguretat Social (ITSS), aquesta obligació s'extingeix des del mateix dia en què s'ha dut a terme l'actuació inspectora esmentada o s'han rebut les dades o documents que acreditin el cessament en el treball per compte d'altri, en l'activitat de què es tracti o en la situació corresponent, si bé cal provar que no es va començar l'activitat en la data notificada en sol·licitar l'alta o que el cessament en l'activitat va tenir lloc en una altra data, a l'efecte de l'extinció de l'obligació de cotitzar.

Per la seva banda, els interessats poden provar, per qualsevol dels mitjans admesos en dret, que no es va començar l'activitat en la data notificada en sol·licitar l'alta o que el cessament en l'activitat va tenir lloc en una altra data, a l'efecte de l'extinció de l'obligació de cotitzar, sense perjudici, si escau, de l'efecte que s'hagi de produir tant amb vista a la devolució de les quotes ingressades indegudament com del reintegrament de les prestacions que resultin percebudes indegudament, tret que per aplicació de la prescripció (totes dues de quatre anys) no fos exigible ni la devolució ni el reintegrament.

2) Tret que s'estableixin o s'autoritzi expressament liquidacions per períodes superiors o inferiors, **els períodes de liquidació de quotes es refereixen a mensualitats naturals completes**, encara que la meritació o el pagament de les liquidacions esmentades es faci per períodes diferents a mesos. Les quotes de la Seguretat Social i els recursos que s'hi recaptin conjuntament s'ingressen dins del mes següent al qual correspon la meritació, i aquest és el termini

considerat reglamentari tret que se n'estableixi un altre per les normes que regulen cadascun dels règims que integren el sistema de Seguretat Social o els supòsits especials que recull l'article 56 del Reglament general de recaptació de la Seguretat Social (RGR).

Les liquidacions de quotes que hagin de recaure sobre bases constituïdes per retribucions reportades per hores, dies o setmanes es refereixen a les del mes natural al qual correspon la meritació, amb independència que el pagament d'aquestes liquidacions s'hagi de fer dins del mateix termini o en un altre de diferent establert a aquest efecte. Si es reporta per períodes superiors al mensual o per conceptes no periòdics es prorratejaran en les liquidacions mensuals de l'exercici econòmic que es té en compte. Hi pot haver l'aportació de liquidacions complementàries respecte als increments de les bases, dels tipus o de les mateixes quotes que hagin de tenir efectes retroactius. De la mateixa manera es liquiden, si escau, les gratificacions que no puguin ser objecte de quantificació anticipada, del tot o en part, a l'efecte del prorrateig a què ens referim. Es poden aplicar correccions, minoracions, reduccions o bonificacions de les quotes per les causes i en els termes i condicions que s'estableixin expressament.

En qualsevol cas, la liquidació es fa en els **documents de cotització** aprovats oficialment pel Ministeri d'Ocupació i de Seguretat Social (MESS) (Resolució de la TGSS de 17 de novembre del 2005) –TC-1 (document de liquidació) i TC-2 (relació nominal de treballadors). Aquests documents han de contenir totes les dades que facin falta per a desenvolupar les funcions de liquidació i comprovar-les, i també les altres funcions de gestió recaptatòria i de l'acció protectora atribuïdes a les entitats gestores de la Seguretat Social (EGSS) i a la TGSS. L'empresari ha d'emplenar el TC-1 per triplicat o quadruplicat exemplar, segons que tingui concertada la protecció de les contingències professionals mitjançant les EGSS o la MATMP corresponent i ha de presentar per duplicat el TC-2. No fa falta que empleni aquests documents si l'empresari fa la gestió amb la Seguretat Social mitjançant el sistema RED.

Des de l'entrada en vigor de l'OM de 3 d'abril de 1995, sobre ús de mitjans electrònics, informàtics i telemàtics en relació amb la inscripció, afiliació, alta, baixa, cotització i recaptació, s'ha implantat gradualment l'obligatorietat de la incorporació al **sistema RED (remissió electrònica de dades)**. La incorporació, amb terminis successius segons el volum de l'empresa, ha permès que la TGSS decidís l'octubre del 2001 implementar un sistema que permet l'intercanvi d'informació entre la mateixa TGSS i els ciutadans mitjançant l'estàndard de comunicacions basat en el protocol IP o Internet. Si bé, a fi de garantir la seguretat i privadesa de les dades transmeses entre la TGSS i les autoritzades al sistema RED, cal fer ús de la tecnologia de certificació digital, cosa que comporta la identificació prèvia de cada usuari per a obtenir una credencial digital o certificat digital. El certificat es genera amb dos parells de claus (parell de

signatura i parell de xifratge). Amb aquesta infraestructura es mantenen oberts dos canals de comunicació amb els usuaris RED, un per mitjà de la plataforma X-400 i l'altre per Internet.

La comunicació de les autoliquidacions a les DP de la TGSS o a les seves administracions quan s'ingressin les quotes i, si escau, els recàrrecs corresponents, es fa mitjançant la presentació dels documents de cotització a les oficines recaptadores, en els terminis i amb subjecció als tràmits i formalitats regulats en el RGR. Quan no hi hagi ingrés de quotes dins o fora del termini reglamentari o les autoliquidacions es facin per mitjans electrònics, informàtics o telemàtics, la comunicació s'ha de fer a la corresponent DP de la TGSS o l'Administració d'aquesta Tresoreria, o al centre o unitat que determini la direcció general d'aquesta Tresoreria. Mentre es recaptin juntament amb les altres quotes de la Seguretat Social, les corresponents a la contingència de desocupació, i també pel FOGASA i FP, les han de liquidar i comunicar els subjectes que hi estan obligats, juntament amb les corresponents a la Seguretat Social i en la mateixa forma, terminis i lloc que aquestes.

3) La **gestió recaptatòria** en l'àmbit de la Seguretat Social consisteix en l'exercici de l'activitat administrativa conduent a l'acompliment dels crèdits i drets de la Seguretat Social en què l'objecte sigui constituït pels recursos d'aquesta (art. 1 del RD 1415/2004, d'11 de juny [BOE, 25], pel qual s'aprova el Reglament general de recaptació de la Seguretat Social). Els recursos susceptibles de recaptació són d'índole molt diversa. Com a conceptes bàsics destaquen les quotes de la Seguretat Social, les aportacions que, per qualsevol concepte, s'hagin de fer a favor de la Seguretat Social en virtut de norma o concert, els costos de capital de renda i altres quantitats que hagin d'ingressar les MATMP a les empreses declarades responsables de prestacions per resolució administrativa, les aportacions per reasserurança, l'import de les sancions o dels recàrrecs, els reintegraments de préstecs, els reintegraments de prestacions percebuts indègudament, les costes processals imposades, etc.

La **competència exclusiva** per a recaptar recau en la TGSS, que l'exercita per mitjà de la DP dins de les respectives demarcacions territorials i amb la direcció, vigilància i tutela del MESS (art. 2 RGR). En l'àmbit de cada DP de la TGSS, les subdireccions provincials, les administracions de la Seguretat Social i les unitats de recaptació executiva (URE) d'aquestes administracions han d'exercir les funcions que els atribueixen expressament en aquesta matèria. El MESS, a proposta de la Direcció General (DG) de la TGSS, pot autoritzar, quan les circumstàncies concurrents amb vista al més bon servei ho aconsellin així, que les administracions i les URE que es determinin estenguin l'actuació a tot el territori de l'Estat o a l'àmbit geogràfic que es fixi, amb les funcions que s'estableixin en cada cas. Les URE són competents per a l'execució forçosa del patrimoni del deutor i per a les actuacions que els corresponguin amb vista a l'assegurament forçós d'aquesta execució o la regularització del pagament pel subjecte responsable.

Es consideren **òrgans col·laboradors** en la gestió, d'acord amb l'article 3 del RGR, entitats financeres com ara bancs, caixes d'estalvi o caixes rurals cooperatives de crèdit, qualssevol altres entitats, òrgans o agents autoritzats per a actuar com a oficina recaptatòria o, en general, les administracions públiques o entitats particulars a les quals s'atribueixin funcions recaptatòries en l'àmbit de la Seguretat Social en virtut de concert o per disposicions especials. Els concerts que pugui formalitzar la TGSS amb aquestes últimes requereixen l'autorització prèvia, respectivament, del MESS o del Consell de Ministres, i els col·laboradors de la gestió recaptatòria s'han de comprometre, entre altres qüestions, a no fer servir les dades personals relatives a persones físiques, que siguin objecte de tractament automatitzat, per a finalitats diferents de les recaptatòries que els ha encomanat la TGSS, i també a no cedir-les, fins i tot amb finalitats de conservació, i no comunicar-les a tercers.

Del **pagament dels deutes** a la Seguretat Social en responen tant l'obligat al **pagament** com els **responsables solidaris i subsidiaris** i els **successors *mortis causa*** d'aquells (art. 12 i seg. RGR). A aquest efecte, es consideren obligats al pagament del principal deute a la Seguretat Social, això és, els deutes per quotes de la Seguretat Social, les persones físiques o jurídiques o entitats sense personalitat a les quals les normes reguladores de cada règim i recurs imposin directament l'obligació de fer-ne l'ingrés. I així, per exemple, en el RGSS, el subjecte responsable és l'empresari, en el sistema especial de treballadors de la llar, els empresaris o caps de família als quals els treballadors de la llar presten els serveis, en el RETA, les persones compreses en el camp d'aplicació d'aquest règim mateix, etc.

A l'efecte de la gestió recaptatòria, es considera **domicili** en el cas dels **empresaris** aquell en què hi ha l'efectiva gestió administrativa i direcció de l'explotació, indústria o negoci de l'empresa i que, així mateix, ha de figurar en la sol·licitud d'inscripció en la Seguretat social, en la qual pot fer constar, a més, un lloc diferent a l'efecte de notificació. Per als **treballadors**, el domicili és el que s'indica en la sol·licitud d'alta en el règim de Seguretat Social que correspongui i en la qual, així mateix, pot designar un lloc diferent a l'efecte de notificació.

Prescriuen en un termini de **quatre anys** els drets i accions següents:

- a) el dret de l'Administració de la Seguretat Social de determinar els deutes d'aquesta mateixa Seguretat Social en què l'objecte estigui constituït per quotes, mitjançant les liquidacions oportunes;
- b) l'acció d'exigir el pagament dels deutes per quotes de la Seguretat Social; i
- c) l'acció d'imposar sancions per incompliment de les normes de Seguretat Social (art. 21 LGSS). Respecte a les obligacions amb la Seguretat Social en què l'objecte siguin recursos d'aquesta mateixa Seguretat Social diferents de quotes, el termini de prescripció és el que estableixen les normes que siguin apli-

cables pel que fa a la naturalesa jurídica d'aquelles. Amb tot, la **prescripció queda interrompuda** per les causes ordinàries i, en tot cas, per qualsevol actuació administrativa que s'hagi fet amb coneixement formal del responsable del pagament conduent a liquidar o recaptar el deute i sobretot per reclamar-lo administrativament mitjançant reclamació de deute o acta de liquidació.

El pagament del deute produeix un **efecte alliberador** per a qui n'és el responsable.

Estan legitimats per al pagament dels deutes a la Seguretat Social els subjectes responsables del pagament d'aquests deutes, els administradors de béns o negocis intervinguts o administrats judicialment i, en general, qualsevol persona, tant si té interès en el compliment de l'obligació com si no, tant si el responsable del pagament coneix aquesta obligació i l'aprova com si la ignora.

En cap cas, el tercer que pagui el deute no està legitimat per a l'exercici davant l'Administració de la Seguretat Social dels drets que corresponguin al responsable del pagament, sense perjudici de les accions de repetició que siguin procedents en dret privat (art. 17 RGR).

En tot cas, el pagament s'ha de fer directament als òrgans de recaptació de la TGSS o mitjançant els col·laboradors autoritzats o habilitats a aquest efecte. Si es produís a persones o òrgans no legitimats per a rebre'ls no produiria l'alliberament del deute en cap cas, sense perjudici de les responsabilitats en què incorri el perceptor no autoritzat. L'Administració de Seguretat Social no assumeix cap responsabilitat en els casos d'usurpació de la funció recaptatòria. Quan l'òrgan de recaptació rebutgi indegudament el pagament ofert o no el pugui admetre per causa de força major, el responsable del pagament en pot fer la consignació a la disposició de la TGSS.

Perquè el pagament produeixi els efectes extintius que hi són propis ha de ser per tot el deute. A aquest efecte, les quotes de contingències professionals no es poden ingressar separades de les quotes per contingències comunes i dels conceptes de recaptació conjunta. S'ha de fer en efectiu, mitjançant diners de curs legal, xec, transferència o domiciliació bancària, i també per qualsevol altre mitjà de pagament autoritzat per la TGSS. Quan s'ha fet el pagament, s'expedeix i lliura a l'interessat l'oportú justificant de pagament, i es remet en els documents presentats en rebre l'ingrés o les referències o codis establerts per als sistemes de domiciliació en compte i cobrament per finestra a la TGSS.

A més de la prescripció, el deute es pot extingir mitjançant **compensació total o parcial**, sempre que no es tracti de deutes per quotes, recàrrecs, interessos i costes que siguin procedents sobre aquests deutes, amb els crèdits reconeguts, liquidats i notificats per l'Administració de la Seguretat Social a favor del deu-

tor. La compensació es pot acordar d'ofici o a instàncies dels subjectes responsables del pagament en els termes i condicions que estableixi per resolució la TGSS (art. 51 RGR).

Si es produeix un **ingrés indegut**, el subjecte responsable té dret a la **devolució**. En efecte, l'article 44 del RGR disposa que, amb independència del moment en què s'ha fet l'ingrés i la causa que l'ha originat, el subjecte responsable del pagament de qualsevol dels recursos objecte de recaptació per la TGSS té dret a la devolució total o parcial de l'import dels ingressos que per error hagi fet, tret que en el moment en què ho va fer fos deutor de la Seguretat Social o tingués concedit un ajornament o moratòria. En aquest cas, l'import de l'ingrés erroni s'aplica al deute pendent d'ingrés o d'amortització.

4) La **presentació dels documents de cotització**, en la forma i llocs establerts per la TGSS i en **termini reglamentari d'ingrés**, és obligatòria encara que els subjectes responsables del pagament no ingressin les quotes corresponents.

Es consideren presentats dins del termini reglamentari:

a) els documents de cotització transmesos en termini reglamentari per mitjans electrònics, informàtics o telemàtics en els termes que estableixi la TGSS corresponents als treballadors donats d'alta; i

b) els documents de cotització corresponents a treballadors inclosos en règims especials i que es derivin de períodes posteriors a la presentació de l'alta en els supòsits en què aquesta presentació sigui procedent. Els subjectes responsables del pagament que tinguin reconegudes bonificacions, reduccions i altres deduccions en les quotes de Seguretat Social i conceptes de recaptació conjunta i no hagin perdut el dret a aquests beneficis en poden descomptar l'import en els documents de cotització, sempre que es faci l'ingrés dins del termini reglamentari (art. 60 RGR).

La **reclamació de deute** és procedent en els supòsits següents:

a) davant la falta de cotització respecte als treballadors donats d'alta, quan no s'hagin presentat els documents de cotització en termini reglamentari o quan, havent-s'hi presentat, continguin errors aritmètics o de càlcul que resultin directament d'aquests documents;

b) davant la falta de cotització en relació amb treballadors donats d'alta que no constin en els documents de cotització presentats en termini reglamentari, respecte als quals es considera que no han estat presentats aquests documents;

c) davant les diferències d'import entre les quotes ingressades i les que correspongui liquidar legalment, degudes a errors aritmètics o de càlcul que resultin directament dels documents de cotització presentats;

d) davant els deutes per quotes en els quals la liquidació no correspongui a la ITSS.

Els imports exigits en les reclamacions de deute per quotes i conceptes de recaptació conjunta amb aquestes, incloent-hi recàrrecs sobre unes i altres, impugnades o no, s'han de fer efectius en les notificades entre els dies 1 i 15 de cada mes, des de la data de la notificació fins al dia 5 del mes següent o l'immediat hàbil posterior i les notificades entre els dies 16 i últim de cada mes, des de la data de notificació fins al dia 20 del mes següent o l'immediat hàbil posterior.

Per la seva banda, és procedent l'expedició d'una **acta de liquidació de quota** en els supòsits següents:

a) per falta d'afiliació o alta de treballadors en qualsevol dels règims de la Seguretat Social;

b) per diferències de cotització per treballadors donats d'alta quan aquestes diferències no resultin directament dels documents de cotització presentats;

c) per derivació de la responsabilitat del subjecte obligat al pagament, amb independència de la causa i del règim de la Seguretat Social aplicable i basant-se en qualsevol norma amb rang de llei que no exclogui la responsabilitat per deutes de Seguretat Social; i

d) per aplicació indeguda de bonificacions en les cotitzacions a la Seguretat Social. En aquests casos, la ITSS pot formular requeriments als responsables del pagament de quotes degudes per qualsevol causa, amb reconeixement previ del deute per aquests responsables davant el funcionari actuant. En aquest cas, l'ingrés del deute per quotes contingut en el requeriment es pot fer efectiu fins a l'últim dia del mes següent al de fer-ne la notificació. En cas d'incompliment del requeriment, s'estén una acta de liquidació i d'infracció per impagament de quotes.

Quan els subjectes responsables del pagament hagin presentat els documents de cotització dins del termini reglamentari s'imposa un recàrrec del 20% del deute si s'abonen les quotes degudes després del venciment del termini. Quan no s'hagin presentat els documents de cotització en el termini reglamentari s'imposa un recàrrec del 20% del deute si s'abonen les quotes degudes abans de la terminació del termini d'ingrés que estableix la reclamació de deute o acta de liquidació. El recàrrec és d'un 35% si s'abonen les quotes degudes a partir de la terminació d'aquest termini d'ingrés.

5) La **providència de constrenyiment** constitueix el **títol executiu** suficient perquè la TGSS comenci el **procediment de constrenyiment** i té la mateixa força executiva que les sentències judicials per a procedir contra els béns i drets dels responsables del pagament del deute.

Es dicta providència de constrenyiment, sense una reclamació prèvia de deute i acta de liquidació, en els supòsits següents:

a) davant la falta d'ingrés de tota o d'alguna de les aportacions que integren la quota, respecte a treballadors donats d'alta i inclosos en documents de cotització presentats en termini reglamentari, quan el deute estigui liquidat correctament; i

b) davant la falta d'ingrés de les quotes relatives a treballadors en alta en règims especials, quotes per convenis especials i qualsevol altra de fixa que es pugui establir. En la resta dels casos, es dicta providència de constrenyiment quan ha transcorregut, sense pagament del deute, el termini fixat en la reclamació de deute o en l'acta de liquidació i aquestes accions hagin adquirit fermesa en via administrativa.

Contra la providència de constrenyiment només hi és admissible un **recurs d'alçada** basat en els motius següents, justificats degudament: pagament, prescripció, error material o aritmètic, condonació, ajornament o suspensió o falta de notificació. La interposició de recurs suspèn el procediment de constrenyiment, sense haver de presentar garantia, fins que es notifiqui la resolució.

Quan la providència de constrenyiment ha adquirit fermesa en via administrativa sense que s'hagi pagat del deute, el recaptador executiu insta a executar les **garanties existents** i, si escau, embarga els **béns i drets** del responsable per fer el cobrament forçós del deute. Aquestes actuacions poden preveure un increment sobre la quantia exigible de fins a un 10% en concepte de previsió de costes i interessos que es puguin reportar fins al moment del cobrament efectiu.

Els òrgans de la TGSS poden concedir **ajornaments per al pagament** de deutes amb la Seguretat Social, a sol·licitud dels subjectes responsables del pagament, quan la situació econòmica i financera i altres circumstàncies concurrents, apreciades discrecionalment per l'òrgan competent per a resoldre, els impedeixin fer l'ingrés dels debits en els terminis i termes establerts amb caràcter general (art. 31 RGR).

Pot ser **objecte d'ajornament** qualsevol deute de Seguretat Social susceptible de gestió recaptatòria, excepte les quotes corresponents a les contingències d'accidents de treball i malaltia professional, i l'aportació dels treballadors corresponent a les quotes ajornades, quan es refereixin a treballadors per compte d'altri o assimilats, inclosos en el camp d'aplicació de règims del sistema de

Seguretat Social que prevegin aquestes aportacions. L'ingrés d'aquestes quotes s'ha de fer, si encara no s'ha fet, en el termini d'un mes des de la data de notificació de la resolució per la qual es concedeix l'ajornament.

L'ajornament ha d'incloure **tots els deutes** ajornables en el moment de la sol·licitud, amb independència de la naturalesa jurídica que tinguin, incloent-hi els recàrrecs i interessos i costes exigibles en aquell moment, sense que a partir de la concessió es puguin considerar exigibles altres recàrrecs, interessos i costes sobre el deute ajornat, salvat el que es disposa per a casos d'incompliment. El pagament fet en concepte de quotes inajornables, en compliment de la resolució de concessió d'ajornament, s'imputa a aquestes quotes. La resta dels pagaments de l'ajornament s'imputa segons les condicions d'amortització que estableixi la resolució que ho autoritzi.

La concessió de l'ajornament dóna lloc, en relació amb els deutes ajornats, a la **suspensió del procediment recaptatori** i al fet que el deutor estigui considerat al corrent de les obligacions amb la Seguretat Social amb vista a l'obtenció de subvencions i bonificacions, a l'exempció de responsabilitat per noves prestacions de la Seguretat Social causades durant l'ajornament, a la contractació administrativa i a qualsevol altre efecte que prevegi la llei o en execució de la llei.

La durada total de l'ajornament no pot excedir en cinc anys. No obstant això, quan concorrin causes de caràcter extraordinari acreditades degudament, l'òrgan competent pot elevar a la DG de la TGSS una proposta favorable per a la concessió d'un període superior. S'hi aplica el tipus d'interès legal dels diners que sigui vigent a cada moment durant el període de durada de l'ajornament. Aquest interès és aplicable sobre el principal del deute, els recàrrecs que siguin procedents sobre aquest deute i les costes del procediment que siguin objecte d'ajornament.

Activitat 10

Assenyaleu sengles avantatges i inconvenients en el sistema de repartiment i en el de capitalització.

Activitats

Activitat 1

Comenteu aquest precepte de la Recomanació núm. 67 de l'OIT: “Els règims de seguretat dels mitjans de vida han d’alleujar l’estat de necessitat i impedir la misèria, restablint, en un nivell raonable, les entrades perdudes a causa de la incapacitat per a treballar (compresa la vellesa) o per a obtenir treball remunerat o a causa de la mort del cap de família” (art. 1).

Activitat 2

Analitzeu si el que disposa l'article 2 de la Llei d'accidents de treball de 1900 té cap presència en la normativa actual: “El patró és responsable dels accidents ocorreguts als seus operaris amb motiu i en l'exercici de la professió o treball que facin tret que l'accident sigui a causa de força major, estranya al treball en què es produeixi l'accident.”

Activitat 3

Localitzeu en el text de la Llei de bases de 1963 la definició de la consideració conjunta de les contingències.

Activitat 4

Extraieu tres trets que caracteritzin la Seguretat Social.

Activitat 5

Assenyaleu dos elements propis del model contributiu i dos del model assistencial.

Activitat 6

Recordeu la decisió del Tribunal Constitucional en la Sentència 239/02, sobre el complement autonòmic de les pensions no contributives, i destaqueu, almenys, dos dels arguments d'aquesta Sentència.

Activitat 7

Subratlleu en quina part de l'article 41 de la CE hi ha definit cadascun dels tres nivells presents en el model de Seguretat Social.

Activitat 8

Examineu l'eficàcia jurídica del Reglament en l'ordenament espanyol.

Activitat 9

Analitzeu la diferència entre els règims especials i els sistemes especials.

Activitat 10

Assenyaleu sengles avantatges i inconvenients en el sistema de repartiment i en el de capitalització.

Cas pràctic

Jerónimo A. C. sol·licita la pensió de jubilació quan fa seixanta-cinc anys. La hi deneguen perquè no està al corrent en el pagament de les cotitzacions a la Seguretat Social. Com que està afiliat al RETA li comuniquen que si ingressa les quotes corresponents en el termini de trenta dies naturals a partir de la notificació li reconeixeran la pensió. Si ingressa les quotes fora de termini li reconeixeran la prestació amb efectes econòmics a partir del primer dia del mes següent a aquest ingrès. El treballador al·lega que les quotes reclamades ja han prescrit.

Com afecta la prescripció de la cotització a la Seguretat Social en l'accés a les pensions o prestacions del sistema?

Exercicis d'autoavaluació

1. Hi ha la possibilitat d'identificar una assegurança voluntària com una assegurança social?

a) Sí.

b) No.

2. La responsabilitat objectiva reconeguda en la Llei d'accidents de treball de 1900, permet sancionar l'empresari quan hi ha hagut culpa o negligència?

- a) Sí.
- b) No.

3. El sistema de Seguretat Social modern, sorgeix amb la Llei general de 1974?

- a) Sí.
- b) No.

4. Indiqueu quina d'aquestes afirmacions és falsa en relació amb Espanya:

- a) El sistema de Seguretat Social pot ser públic o privat.
- b) El sistema de Seguretat Social integra tant un nivell contributiu com un d'assistencial.
- c) El sistema de Seguretat Social s'estructura en un règim general i en règims especials.
- d) La competència sobre la legislació bàsica en matèria de Seguretat Social recau en l'Estat.

5. El sistema espanyol de Seguretat Social és...

- a) no contributiu.
- b) eminentment assistencial amb certs trets contributius.
- c) eminentment contributiu amb certs trets assistencialitzadors.
- d) no assistencial.

6. Assenyalau les dues afirmacions certes en relació amb el model constitucional de Seguretat Social:

- a) L'Estat té competència exclusiva en matèria de Seguretat Social i sanitat.
- b) L'Estat té competència exclusiva en matèria de Seguretat Social i compartida amb les CA en sanitat.
- c) Les CA tenen competència en matèria d'assistència social.
- d) L'Estat no té competència exclusiva en matèria de Seguretat Social.

7. Segons la Llei 39/06, de protecció a la dependència,...

- a) es tracta d'una norma de Seguretat Social.
- b) es tracta d'una norma d'assistència social.
- c) es tracta d'una norma de sanitat.
- d) no es pronuncia sobre cap d'aquestes afirmacions.

8. D'acord amb la LGSS, els complements per a mínims, tenen naturalesa contributiva?

- a) Sí.
- b) No.

9. El Pacte de Toledo, és una norma aprovada per majoria absoluta al Parlament?

- a) Sí.
- b) No.

10. Hi ha la possibilitat de computar la cotització que féssiu a Alemanya si una empresa alemanya us contractava per prestar serveis al seu país?

- a) Sí.
- b) No.

11. Un estranger que cotitza a Espanya, pot exportar la prestació al seu país d'origen?

- a) Sí.
- b) No.

12. Es pot incloure en més d'un règim de Seguretat Social per un mateix treball?

- a) Sí.

b) No.

13. L'Estat, pot recórrer al fons de reserva de la Seguretat Social?

- a) Sí.
- b) No.

14. En la cotització a la Seguretat Social...

- a) són subjectes obligats l'empresari i el treballador, però només és responsable el treballador.
- b) són subjectes obligats l'empresari i el treballador, però només és responsable l'empresari.
- c) són subjectes obligats l'empresari i el treballador i tots dos són responsables.
- d) No hi està obligat cap dels dos, però sí que són responsables si els reclamen el deute per cotització.

15. Amb caràcter general, la base de cotització per contingències professionals...

- a) és idèntica a la de les contingències comunes.
- b) no existeix ja que l'únic obligat al pagament és l'empresari.
- c) només s'abona quan es produeix el fet causant.
- d) és superior a la base de cotització per contingències comunes.

Solucionari

Activitats

1. En aquest precepte hi ha la clau de la protecció atès que se centra en les principals amenaces per a la supervivència: la incapacitat per a treballar, la incapacitat per a trobar ocupació i la defunció del cap de família. Solament s'hi troba a faltar una atenció específica a la salut.

2. L'article 14 de la Llei de prevenció de riscos laborals (Reial decret legislatiu de 24 de març [BOE, 29]) estableix un deure genèric de protecció de l'empresari que l'obliga a garantir la seguretat i salut dels treballadors al seu servei en tots els aspectes relacionats amb el treball. Implica admetre que hi ha una responsabilitat objectiva semblant a la de la Llei de 1900.

3. L'exposició de motius assenyalava que "es tracta que les situacions o contingències, definides amb caràcter general, s'entenguin unívocament, sense que circumstàncies de lloc o de temps determinin variacions essencials reflectides en la desigualtat de les prestacions".

4. Pública, obligatòria i solidària.

5. Contributiu: protecció dels treballadors i cotització; assistencial: protecció del ciutadà i impostos.

6. El Tribunal Constitucional admet la competència de les CA per a complementar les pensions no contributives fins i tot essent aquestes de competència estatal. Considera que es tracta d'ajudes assistencials per diverses raons: pel caràcter complementari de les prestacions de Seguretat Social, pel caràcter extraordinari en limitar el temps de percepció i per haver-ne d'imputar el pagament als pressupostos de les CA.

7. "Els poders públics mantindran un règim públic de Seguretat Social" (nivell contributiu).

"[...] per a tots els ciutadans [...]" (nivell assistencial).

"[...] que garanteixi l'assistència i les prestacions socials suficients en les situacions de necessitat [...]" (nivell assistencial).

"L'assistència i les prestacions complementàries seran lliures" (nivell complementari).

8. Com tot reglament de la UE, es tracta d'una norma jurídica de dret europeu d'abast general i d'eficàcia directa.

9. Els règims especials representen règims jurídics propis dins del sistema de Seguretat Social previstos per a activitats professionals i econòmiques específiques. Per la seva banda, els sistemes especials es poden establir tant en el RGSS com en cadascun dels règims especials només per a ordenar una matèria concreta (enquadrament, afiliació, cotització, etc.).

10. Repartiment. Avantatge: més bona adaptació a les exigències econòmiques conjunturals. Inconvenient: sensibilitat al risc d'alteració entre cotitzadors i passius.

Capitalització. Avantatge: acumulació de capital. Inconvenient: sensibilitat als riscos de mercat i a les oscil·lacions financeres dels dipòsits que s'han posat.

Cas pràctic

La STS de 18 de juliol del 2011, art. 6556, resol el supòsit plantejat i estableix que "la prescripció de les quotes amb posterioritat al fet causant no afecta l'exigibilitat d'aquestes quotes per a determinar si el causant està al corrent en el pagament, ja que l'exigibilitat només es pot oferir quan la prescripció ja s'ha produït en el moment del fet causant, de manera que no té rellevància que es produeixi després d'aquest fet. [...] Per a causar dret a la pensió cal abonar les quotes degudes i no prescrites en aquell moment sense que el mer transcurs del temps pugui exonerar del compliment d'aquesta exigència mitjançant la prescripció de les quotes degudes, ja que llavors n'hi hauria prou de retardar el pagament per a eliminar l'exigència legal de regularització" (FJ 2).

Exercicis d'autoavaluació

1. **b** Es requereix l'obligatorietat.

2. **b** Precisament sorgeix per derivar la seva responsabilitat en tot cas, fins i tot quan no concorren culpa o negligència de l'empresari.

3. **b** Les bases i els principis ordinadors d'aquest sistema estan en la Llei de bases de 1963.

- 4. a** Només pot ser públic. El nivell complementari pot completar però no substituir el règim públic.
- 5. c** Parteix d'un sistema molt contribuït que s'assistencialitza de mica en mica.
- 6. b** L'Estat té competència exclusiva en matèria de Seguretat Social (art. 149.1.17 CE) i compartida en sanitat (art. 149.1.16 i 148.1.21 CE)., **c** Les CA són les que tenen competència en matèria d'assistència social (art. 148.1.21 CE).
- 7. d** La norma només recorre a l'article 149.1.1 de la CE per a defensar la competència exclusiva de l'Estat en la regulació de les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols.
- 8. b** Tenen naturalesa no contributiva (ex art. 86.2.b LGSS).
- 9. b** Es tracta d'un acord confirmat per totes les forces polítiques amb representació parlamentària en el moment en què es va crear (1995) que avui continua vigent per mitjà d'una comissió parlamentària creada ad hoc.
- 10. a** En virtut de la normativa europea (bàsicament, el Reglament 883/2004), s'imposa la totalització dels períodes d'assegurança i la pro rata temporis.
- 11. a** Sempre que tingui dret a la prestació, que s'admeti l'exportabilitat d'aquesta prestació i que hi hagi un conveni bilateral o multilateral amb el seu país d'origen.
- 12. b** L'article 8 de la LGSS prohibeix la inclusió múltiple obligatòria.
- 13. a** Sempre que hi hagi necessitats en relació amb les prestacions contributives (art. 91 LGSS).
- 14. b** Tots dos hi estan obligats, però l'únic responsable és l'empresari.
- 15. d** A la base de cotització per contingències comunes s'hi afegeix la part corresponent a les hores extraordinàries que s'han fet.

Bibliografia

Alarcón Caracuel, M. R.; González Ortega, S. (1999). "Los principios de organización de las pensiones públicas". A: Diversos autores. *IX Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Tom II: *Pensiones sociales. Problemas y alternativas* (pàg. 131-207). Madrid: MTAS.

Alonso Olea, M. (2000). "La Seguridad Social: presente, pasado y futuro". A: Diversos autores. *Cien años de Seguridad Social* (pàg. 159-188). Madrid: Fraternidad-Muprespa.

Gala Durán, C. (1997). *La responsabilidad empresarial por incumplimiento de afiliación, alta y/o cotización a la Seguridad Social* (pàg. 1997). Navarra: Aranzadi.

López Cumbre, L. (2007). "La conformación del sistema mixto de pensiones y su evolución". A: Diversos autores. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión* (pàg. 489-544). Madrid: MTAS.

López Cumbre, L. (2012). "La difícil delimitación competencial en materia de protección social". A: Diversos autores. *Protección Social y Comunidades Autónomas* (pàg. 35-102). Madrid: Cinca.

Madrid Yagüe, P. (2001). *La recaudación ejecutiva de la Seguridad Social*. Valladolid: Lex Nova.

Montoya Melgar, A. (2003). "Seguridad Social, Estado social y Constitución". A: Diversos autores. *El sistema de pensiones en España. 25 Aniversario del Instituto Nacional de la Seguridad Social* (pàg. 189-204). Madrid: MTAS.

Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M. (2008). "Sobre la configuración constitucional de la Seguridad Social". A: Diversos autores. *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al prof. José Vida Soria con motivo de su jubilación* (pàg. 97-115). Granada: Comares.

Sempere Navarro, A. V.; Cardenal Carro, M. (2007). "La Seguridad Social en la doctrina del Tribunal Constitucional". A: Diversos autores. *Cien años de protección social en España. Libro conmemorativo del I Centenario del Instituto Nacional de Previsión* (pàg. 423-488). Madrid: MTAS.

Vida Soria, J. (2006). "La garantía pública de un régimen de Seguridad Social". A: Diversos autores. *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española. Estudios en homenaje al prof. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer* (pàg. 903-926). Madrid: La Ley.

Villa Gil, L. E. de la (2003). "El modelo constitucional de protección social". A: Diversos autores. *El modelo social en la Constitución Española* (pàg. 67-88). Navarra: Aranzadi.